

L'entrata in vigore, a decorrere dal 1° gennaio 2016, delle disposizioni dettate dal capo IV della l. n. 243/2012, come successivamente modificate dalla l. n. 164/2016, ha definitivamente determinato il superamento del ricorso al sistema dei “mutui a pareggio”.

Si rammenta, infatti, che la normativa previgente dettata dall'art. 23, co. 5, del d.lgs. n. 76/2000 prevedeva che le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituivano minori entrate rispetto alle previsioni.

Tuttavia, l'effetto principale, a livello contabile, della mancata contrazione, in tutto o in parte, dei finanziamenti si è riverberato non soltanto sul piano della cassa (per cui, in chiusura d'esercizio le riscossioni complessive risultavano essere inferiori rispetto alle previsioni), ma anche, e soprattutto, sul piano della competenza, in quanto la minore assunzione di finanziamenti (o la loro totale assenza) rispetto all'importo autorizzato a copertura del disavanzo di esercizio, ha comportato ridotti stanziamenti in entrata. A ciò si aggiunge che la mancata accensione del mutuo nell'anno di competenza non ha frenato il ciclo della spesa, che è stata contabilmente contratta e giuridicamente impegnata.

Da qui il disallineamento contabile tra la spesa impegnata ed i ridotti stanziamenti in entrata conseguenti alla mancata contrazione del mutuo nell'esercizio di competenza, con il conseguente generarsi dei corrispondenti disavanzi che hanno indotto le Sezioni regionali di controllo a prestare particolare attenzione al ricorso ai mutui a pareggio. In particolare, per la Regione Lazio, è stato evidenziato che la possibilità, consentita dalle norme, di assumere impegni di spesa senza che vi fosse il relativo stanziamento in entrata, ha fatto sì che negli anni si producesse una mole considerevole di disavanzo per spese di investimento derivante da debito autorizzato e non contratto.¹⁵⁴

Per la Regione Emilia-Romagna, nel bilancio di previsione dell'esercizio 2015, per far fronte al disavanzo esistente fra il totale delle spese di cui si autorizzava l'impegno ed il totale delle entrate che si prevedeva di accertare è stata autorizzata la contrazione di un finanziamento di 572,22 milioni di euro e, pertanto, l'equilibrio di bilancio è stato assicurato mediante l'autorizzazione a

¹⁵⁴ Sezione regionale di controllo per il Lazio, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2015 approvata con decisione n. 119/2016/PARI (pag. 147 e ss.) ove si specifica che, tra l'altro, che, a partire dall'esercizio 2015, la Regione Lazio ha riferito di non aver fatto più ricorso all'istituto del mutuo a pareggio avendo ritenuto di dare copertura agli investimenti solo attraverso la effettiva contrazione di prestiti, attraverso le dismissioni patrimoniali e attraverso il *surplus* di parte corrente.

contrarre finanziamenti definiti “a pareggio”, di importo pari al disavanzo della gestione di competenza.¹⁵⁵

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, come già evidenziato nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2014, anche per l'esercizio 2015, ha ribadito che ancorché i mutui autorizzati con legge regionale siano destinati formalmente alla copertura del disavanzo, detto indebitamento possa andare a finanziare anche alcune componenti di spesa corrente.¹⁵⁶

Infatti, 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 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.¹⁵⁷

La copertura del disavanzo con mutuo a pareggio deve reputarsi sottoposta 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.¹⁵⁸

Il legislatore esclude, inoltre, il debito autorizzato e non contratto dalle Regioni dalle operazioni di ripiano del disavanzo di amministrazione. In deroga alla normativa del d.lgs. n. 118/2011¹⁵⁹, l'art. 9, co. 5, del d.l. 19 giugno 2015 n. 78, convertito dalla l. 6 agosto 2015 n. 125, come modificato dall'art. 1, co. 691, della l. n. 208/2015, aggiunge che il disavanzo al 31 dicembre 2014 delle Regioni, al netto del debito autorizzato e non contratto, può essere ripianato nei dieci esercizi successivi a quote costanti, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad

¹⁵⁵ Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2015 approvata con decisione n. 66/2016/PARI (pag. 27 e pag. 267), ove si ribadisce anche che il finanziamento di spese di investimento mediante il ricorso ai “mutui a pareggio” è stato possibile per l'ultima volta nell'esercizio 2015.

¹⁵⁶ Sezione regionale di controllo per il Veneto, sintesi della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2015 approvata con decisione n.360/2016/PARI (pagg. 13-14).

¹⁵⁷ Sezione regionale di controllo per il Veneto, sintesi della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2014 approvata con decisione n. 558/2015/PARI (pag.15).

¹⁵⁸ Sezione delle autonomie, relazione sulla gestione finanziaria degli Enti territoriali, esercizio 2014 approvata con deliberazione n. 7/SEZAUT/2016/FRG (pag. 115).

¹⁵⁹ Infatti l'art. 42, co. 12, del d.lgs. n. 118/2011 prevede che l'eventuale disavanzo, al netto del debito autorizzato e non contratto, 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.

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 Regione Lazio si è avvalsa della disciplina speciale sopra richiamata, evidenziando che il disavanzo da ripianare ai sensi del citato articolo 9, co. 5, del d.l. n. 78/2015, assommava a €. 655.084.702,95; tuttavia, nel corso dell'esercizio finanziario 2015, non ha provveduto alla copertura della prima quota di disavanzo da ripianare nel prescritto termine decennale.¹⁶⁰

6.4 La definizione di indebitamento

Come già rilevato nella precedente relazione allegata alla deliberazione n. 7/SEZAUT/2016/FRG, 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, comma 1, lett. aa), del d.lgs. n. 126/2014 che ha novellato l'elenco delle fattispecie di indebitamento di cui all'art. 3, comma 17, l. n. 350/2003.

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 ed 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 ed 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*”¹⁶¹.

Il punto 3.25 del principio contabile, allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, come emendato dal d.lgs. n. 126/2014 ed applicabile, a decorrere dal 1° gennaio 2015, alle nuove operazioni di *leasing* precisa che, per il principio della prevalenza della sostanza sulla forma, come previsto dal SEC 95, dallo IAS 17 e dalla giurisprudenza consolidata, il *leasing* finanziario ed i contratti assimilati costituiscono debito che finanzia l'investimento.

Pertanto, il *leasing* finanziario e le operazioni assimilate sono registrate con le medesime scritture utilizzate per gli investimenti finanziati da debito, secondo il cd. metodo finanziario al fine di rilevare sostanzialmente che l'Ente si sta indebitando per acquisire un bene. Al momento della

¹⁶⁰ Sezione regionale di controllo per il Lazio, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2015 approvata con decisione n. 119/2016/PARI (pag. 114 e ss.).

¹⁶¹ Pertanto, con le modifiche apportate dal su richiamato art. 75 del d.lgs. n. 118/2011 alla nozione di indebitamento si ampliano le categorie riconducibili a tale ambito 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.

consegna del bene oggetto del contratto, si rileva il debito pari all'importo oggetto di finanziamento, da iscrivere tra le "accensioni di prestiti", e si registra l'acquisizione del bene tra le spese di investimento.

Come chiarito dalla deliberazione di questa Sezione n. 26/SEZATU/2016/QMIG, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 126/2014 precisata normativamente la distinzione tra *leasing* operativo (bene concesso in locazione, assenza dell'opzione di riscatto e canone quale mero corrispettivo del godimento del bene) e *leasing* finanziario (contratto di finanziamento, facoltà di riscatto allo scadere del termine previsto contrattualmente e canone come corrispettivo oltre che dell'utilizzo del bene anche quale quota - parte del prezzo del bene stesso), anche il *leasing in costruendo* deve essere ricondotto nell'alveo del *leasing finanziario* e, quindi, nell'ambito delle operazioni finanziarie che costituiscono, assieme ad altre figure (quali il *leasing immobiliare* e il *lease back*), debito che finanzia l'investimento¹⁶².

È inoltre da annoverarsi, ai sensi dell'art. 1, co. 793, della l. n. 208/2015, nell'ambito della nozione di debito delle Regioni o delle Province autonome, l'eventuale differenza positiva tra i debiti e i crediti trasferiti ad un organismo strumentale istituito per gli interventi finanziati da risorse europee ed al quale è possibile trasferire tutti i crediti regionali riguardanti le risorse europee e di cofinanziamento nazionale e tutti i debiti regionali inerenti a tali tipologie di intervento come risultanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Non costituiscono, invece, indebitamento, agli effetti del citato art. 119 Cost., 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.

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

¹⁶² Costituiscono senz'altro indebitamento e vanno contabilizzate secondo il metodo finanziario soltanto le operazioni di *leasing* finanziario poste in essere successivamente al 1° gennaio 2015, mentre, per i contratti stipulati prima di tale data, ai fini della loro contabilizzazione secondo il metodo finanziario o, in alternativa, patrimoniale, vanno considerate le caratteristiche concrete dell'operazione medesima e la collocazione dei tre rischi definiti dall'Eurostat nella decisione dell'11 febbraio 2004 nei rapporti tra contraente privato e contraente pubblico in applicazione dei criteri fissati dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 49/CONTR/2011. Pertanto, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 26/SEZATU/2016/QMIG, ha affermato che il Comune doveva considerare gli effetti finanziari dell'operazione stessa applicando i principi fissati dalle Sezioni Riunite con la deliberazione sopra richiamata anche in vista di una contabilizzazione secondo il metodo patrimoniale il quale, all'epoca della stipula (2012), doveva ritenersi consentito anche per il *leasing in costruendo* laddove – per elaborazione giurisprudenziale e in applicazione del comma 15-ter dell'art. 3 del codice dei contratti, introdotto dal terzo correttivo [“alle operazioni di partenariato pubblico privato (PPP) si applicano i contenuti delle decisioni Eurostar”] – l'Ente non avesse assunto almeno due dei tre rischi indicati dall'Istituto Europeo e cioè quelli di costruzione (rischio sui tempi, costi e qualità pattuiti per la realizzazione dell'opera), della domanda (rischio sull'utilizzo dell'opera) e della disponibilità (rischio legato alla capacità da parte del concessionario di erogare le prestazioni contrattuali pattuite).

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.¹⁶³

Infatti, il frequente ricorso alle anticipazioni di cassa può essere sintomo di una precarietà degli equilibri strutturali di bilancio, soprattutto quando il ricorso all'istituto prescinde dai momenti topici della gestione ordinaria nei quali sono maggiori i rischi di illiquidità.¹⁶⁴

L'art. 69, co. 9 e ss. del d.lgs. n. 118/2011 consente alle Regioni di contrarre anticipazioni di tesoreria unicamente allo scopo di fronteggiare temporanee defezienze di cassa, per un importo non eccedente il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate di competenza del titolo "entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa".¹⁶⁵

Le anticipazioni devono essere estinte nell'esercizio finanziario in cui sono contratte e gli interessi decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme con le modalità previste dalla convenzione.

La disciplina in materia di anticipazioni di cassa prevede, dunque, vincoli stringenti sia nei presupposti (essendo il ricorso consentito solo per fronteggiare temporanee esigenze di cassa), sia con riferimento alla misura consentita, alla durata ed alle modalità di contabilizzazione.¹⁶⁶

Il comma 9-bis del su richiamato art. 69, introdotto dall'art. 10 del d. l. n. 113/2016, ha aggiunto che gli Enti pubblici strumentali delle Regioni possono contrarre anticipazioni unicamente allo scopo di fronteggiare temporanee defezienze di cassa, per un importo non eccedente il 10 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate di competenza derivanti dai trasferimenti correnti a qualunque titolo dovuti dalla Regione.

Il medesimo art. 10 del d.l. n. 113/2016 ha, inoltre, disposto che le risorse presenti sui conti intestati alle Regioni, riferiti sia alla gestione ordinaria che alla gestione sanitaria, concorrono

¹⁶³ Corte Costituzionale, sentenza n. 188/2014.

¹⁶⁴ 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.

¹⁶⁵ Sezioni riunite per la Regione Siciliana, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2015 (pag. 282) ove si rileva che l'importo frutto è stato pari a €. 117.000.000, una somma che rientra nei limiti fissati dall'art. 18, co. 11, della L.R. n. 47 del 1977 (3% dell'ammontare delle entrate tributarie riscosse e versate nell'esercizio precedente quantificate dal rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2014 in euro 9.019.129.862) pari a €. 270.573.000. L'anticipazione è stata attivata in data 11 dicembre e totalmente estinta in data 15 dicembre 2015; sono stati corrisposti interessi passivi per euro 31.234,87.

¹⁶⁶ Sezione regionale di controllo per il Lazio, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015 approvata con deliberazione n. 119/2016/PARI (pag. 83 e ss.) ove si rileva che anche l'esercizio 2015, come i due anni precedenti, si caratterizza per il ricorso all'anticipazione di tesoreria, sebbene con andamenti migliorativi.

complessivamente alla gestione della liquidità regionale e, pertanto, il ricorso ad anticipazioni di tesoreria è consentito solo nel caso di carenza globale di fondi.¹⁶⁷

Nell'alveo delle anticipazioni di cassa devono, infine, ricondursi, secondo un'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle norme statali, anche le anticipazioni di liquidità previste a partire dal d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e da reputarsi anticipazioni di cassa di più lunga durata temporale rispetto a quelle ordinarie e volte a riallineare nel tempo la cassa degli Enti con la competenza.¹⁶⁸

6.5 La tipologia delle spese di investimento

L'art. 3, co.18, della citata l. n. 350/2003 come modificato dalla lett. b) del co. 1 dell'art. 75, del d.lgs. n. 118/2011, aggiunto dall'art. 1, co. 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;¹⁶⁹ 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 trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di*

¹⁶⁷ La relazione illustrativa chiarisce che la norma in esame è volta a “disciplinare il corretto funzionamento della gestione di liquidità delle Regioni al fine di evitare che le stesse sostengano oneri aggiuntivi rispetto a quelli che avrebbero sostenuto se non fosse stata operata la suddivisione dei conti tra quello ordinario e quello sanitario”. Si ricorda, infatti, che l'articolo 3, comma 7, del citato d.l. n. 35/2013 ha imposto alle Regioni, ai fini dell'accesso delle Regioni stesse alle quote premiali del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale, l'erogazione, da parte del medesimo Ente al proprio Servizio sanitario regionale entro la fine dell'anno, di almeno il 90 per cento delle somme che la Regione incassa dallo Stato a titolo di finanziamento del Servizio sanitario regionale, nonché delle somme che le stesse destinano, a valere su risorse proprie, al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale.

¹⁶⁸ Corte Costituzionale, sentenza n. 181/2015; Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 19/SEZAUT/2014/QMIG e n. 33/SEZAUT/2015/QMIG ove si chiarisce che le anticipazioni di liquidità non possono rappresentare una risorsa aggiuntiva per la copertura di spese o disavanzi, trattandosi di un istituto di natura finanziario-contabile avente lo scopo di fornire liquidità per onorare debiti pregressi, già regolarmente iscritti in bilancio ed impegnati o comunque vincolati.

¹⁶⁹ Con deliberazione n. 13/QMIG/2016, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno rilevato che nelle fattispecie espropriative deve qualificarsi come spesa di investimento la rivalutazione monetaria, alla luce della giurisprudenza della CEDU che ritiene necessario calcolare, anche in caso di procedura legittima, la rivalutazione oltre l'indennità di esproprio, per dare valore al trascorrere del tempo nella valutazione del corrispettivo all'ablazione del bene. Sono, invece, da ritenersi esclusi dalla nozione di investimento gli interessi da ritardo.

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”.

Tale norma tende, quindi, ad identificare il concetto di investimento tramite un'elencazione casistica che, in generale, esprime un concetto di investimento identificabile in una spesa in grado di determinare l'aumento di valore del patrimonio immobiliare o mobiliare dell'Ente stesso, con una proiezione di tale aumento di “ricchezza” in un arco di tempo pluriennale che giustifica il perdurare nel tempo degli effetti dell'indebitamento.¹⁷⁰

Con deliberazione n. 30/SEZAUT/2015/QMIG, questa Sezione ha chiarito la distinzione, nell'ambito delle spese in conto capitale, tra contributi agli investimenti e trasferimenti in conto capitale. I primi, menzionati dall'art. 3, co. 18, della l. n. 350/2003 (nonché dal punto 4.152 del Regolamento UE n. 549/2013 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea - SEC 2010) sono erogazioni effettuate da un soggetto a favore di terzi, destinate al finanziamento di spese di investimento in assenza di controprestazione e di uno specifico vincolo di destinazione (del contributo ad uno specifico investimento). Anche i trasferimenti in conto capitale sono erogazioni effettuate da un soggetto a favore di terzi, in assenza di controprestazione ma, a differenza dei contributi, non sono destinati al finanziamento di una spesa di investimento bensì a fattispecie diverse, tra cui il ripiano di perdite o di deficit. Il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (All. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, punto 5.2) precisa, inoltre, che “*I trasferimenti in conto capitale non costituiscono spese di investimento e, pertanto, non possono essere finanziati attraverso l'assunzione di debiti e dismissioni patrimoniali*”.

La nozione di “spesa di investimento” è, infatti, più restrittiva di quella di spesa in conto capitale, in quanto inclusiva delle sole erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'Ente che lo effettua.¹⁷¹

¹⁷⁰ Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 285/2016 di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2013.

¹⁷¹ Sezione delle autonomie, deliberazione n. 30/SEZAUT/2015/QMIG.

Si rammenta, infine, che, come rilevato dal Giudice delle Leggi, le nozioni di indebitamento e di investimento devono essere univoche sull'intero territorio nazionale e per questo motivo la loro individuazione deve ritenersi di competenza dello Stato.¹⁷²

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

La Sezione regionale di controllo per il Veneto ha esaminato due operazioni di *leasing* finanziario effettuate dalla Regione Veneto e da una società *in house* con copertura integrale dei costi a carico della Regione stessa, alla luce dell'art. 3 della l. n. 350/2003 emendato, che ha introdotto una presunzione, *iuris et de iure*, circa la natura di indebitamento delle operazioni di *leasing* finanziario, ai fini della conseguenziale (ed obbligatoria per gli Enti) contabilizzazione e l'altrettanto conseguenziale ed obbligatorio computo nei limiti di carattere finanziario vigenti in materia di debito pubblico. In tale contesto, è stato precisato che tale presunzione non opera per il passato, rispetto al quale occorre verificare, caso per caso ed in applicazione dei criteri dianzi richiamati, recepiti dal nostro ordinamento e codificati a livello internazionale, la reale consistenza delle operazioni di *leasing* (come di qualsiasi altra operazione che implica l'utilizzo di capitali privati da parte di pubbliche amministrazioni) ai fini della contabilizzazione e dell'applicazione dei vincoli.¹⁷³

In relazione alla stretta correlazione tra investimento ed operazioni finanziarie da indebitamento, la Sezione regionale di controllo per le Marche, per le fattispecie di ricorso all'indebitamento per l'acquisto di beni informatici che sono caratterizzati da una rapida obsolescenza legata al continuo sviluppo di nuove tecnologie e al breve ciclo di vita di tale tipologia di prodotto, ha raccomandato una particolare attenzione nell'utilizzo dell'indebitamento per il finanziamento di tali spese al fine di assicurare il puntuale rispetto dei vigenti limiti normativi e dei principi contabili.¹⁷⁴

¹⁷² Corte Costituzionale, sentenze n. 425/2004 e n. 188/2014.

¹⁷³ Sezione regionale di controllo per il Veneto, relazione di sintesi allegata alla decisione n. 360/2016/PARI di parificazione del rendiconto regionale 2015. Con riferimento al flusso finanziario, in uscita, dal bilancio regionale verso la partecipata, è stato classificato come mero contributo, ma come sostegno ed assunzione del mutuo assunto dalla società (quanto agli interessi ossia al costo del debito), allo scopo di effettuare, in nome e per conto della Regione, una attività di interesse diretto della Regione medesima.

¹⁷⁴ Sezione regionale di controllo per le Marche, relazione allegata alla decisione n. 157/2016/PARI di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio finanziario 2015 (pag. 344 e ss.) ove si aggiunge che il rispetto del limite qualitativo dell'indebitamento è stato al centro anche di una verifica amministrativo-contabile eseguita presso la Regione Marche dall'Ispettorato Generale di Finanza del Mef, dal 7 ottobre 2013 al 7 novembre 2013. Nella relazione conclusiva della predetta verifica veniva infatti rilevato l'illegittimo ricorso all'indebitamento per finanziare spese non qualificabili come investimenti.

Le Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige hanno qualificato come indebitamento contratto verso la Regione le entrate da concessioni di credito ottenute dalle Province autonome che hanno assunto l'obbligo di restituire, alla scadenza in un'unica soluzione, le somme ricevute, trattandosi di contratti di mutuo infruttifero, ai sensi degli artt. 1813 e seguenti del codice civile ed hanno rilevato la violazione dell'art. 62 del d.lgs. n. 118/2011, che vieta l'emissione di obbligazioni o altre passività che prevedano il rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza¹⁷⁵.

In merito agli impieghi in Fondi di rotazione per il sostegno al credito delle imprese ovvero nel Fondo per la promozione del risparmio casa, i cui oneri di restituzione sono stati posti a carico delle gestioni future, è stata rilevata la carenza dell'unica circostanza che giustificherebbe tale forma di indebitamento, ossia l'incremento del netto patrimoniale dell'Ente debitore (Provincia autonoma).¹⁷⁶

Particolarmente critica appare anche la circostanza che le concessioni di credito risultano, inoltre, erogate dalla Regione autonoma direttamente alle società *in house* della Provincia autonoma di Trento, mentre l'onere di restituzione appare, in realtà, gravare sul bilancio dell'Ente pubblico, incrementandone l'esposizione debitoria complessiva, dubitandosi, inoltre, della destinazione ad investimenti (art. 3, c. 18, L. n. 350/2003) degli impieghi effettuati e programmati dalle suddette società.

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

¹⁷⁵ Sezioni Riunite per il Trentino-Alto Adige, relazione allegata alla decisione n. 2/2016/PARI di parificazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2015 della Provincia autonoma di Bolzano (pag. 65 e ss.); non sono stati, quindi, considerati regolari i capitoli di spesa (in conto capitale) le cui risorse provengono da riscosizioni di concessioni di credito dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. Le stesse Sezioni hanno rilevato che a fronte dell'indebitamento contratto dalla Provincia di Bolzano va garantito il rispetto della c.d. *regola aurea*, ossia la finalizzazione a investimento delle somme prese a debito, in linea con il dettato costituzionale (art. 119, co. 6, Cost.) e statutario e che, in particolare, l'art. 3, co. 21-bis, della l. n. 350/2013 dispone che i contributi agli investimenti a privati finanziati dagli Enti pubblici con la contrazione del debito sono vietati.

¹⁷⁶ Sezioni Riunite per il Trentino-Alto Adige, relazione allegata alla decisione n. 3/2016/PARI di parificazione del rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2015 della Provincia autonoma di Trento (pag. 85 e 120) che, in applicazione del principio di matrice comunitaria di stretta correlazione tra indebitamento e spese di investimento che deve orientare e conformare l'interpretazione delle citate disposizioni di legge regionali (art. 1 L.R. n. 8/2012 e ss. mm.) e provinciale (art. 3 e 6 della L.P. n. n. 9/2013), hanno ritenuto irregolare e non hanno proceduto alla parifica del capitolo di spesa n. 612880 (Fondo di rotazione per l'accesso al credito da parte delle imprese L.P. n. 6/1999, art. 34-ter 1, introdotto dall'art. 6 della L.P. n. 9/2013), nella parte in cui vengono utilizzate risorse provenienti dalle concessioni di credito erogate dalla Regione autonoma Trentino Alto Adige ai sensi della L.R. n. 8/2012 e ss. mm. in quanto non è stata data dimostrazione documentale di incrementi del "netto patrimoniale" che ripercuotendosi nel tempo giustifichino l'indebitamento in questione. Sempre con riferimento alle concessioni di credito assegnate dalla Regione autonoma Trentino Alto Adige ex art. 1 della L.R. n. 8/2012, hanno ribadito che tali forme creditizie devono essere considerate nel calcolo del limite quantitativo di indebitamento, analogamente ad ogni altra fattispecie assimilabile che comporti risorse aggiuntive per l'Ente beneficiario.

Inoltre, pur prendendo atto che la Provincia autonoma di Trento, in una variazione al bilancio di previsione 2015, aveva provveduto a riclassificare tali risorse tra le "entrate derivanti da mutui e prestiti" (in assenza, tuttavia, della predisposizione del "contestuale piano di ammortamento" (art. 119 Cost.), giacché tra le spese per rimborso prestiti non era rinvenibile alcuno stanziamento delle quote di restituzione alla Regione delle somme complessivamente erogate), tale circostanza è stata reputata idonea a determinare riflessi negativi sull'attendibilità e veridicità del risultato di amministrazione risultante dal rendiconto 2015.

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). Non costituiscono concessione di credito le anticipazioni in conto trasferimenti e le concessioni di credito a fondo perduto, che sono imputate contabilmente tra i trasferimenti. Le concessioni di credito sono caratterizzate dall'obbligo di rimborso sulla base di un apposito piano finanziario che deve essere previsto dalla delibera di concessione del finanziamento.

La commissione Arconet, all'esito della riunione del 13 aprile 2016, ha concluso che, per l'Ente che eroga le risorse dei fondi di rotazione, la concessione di crediti è una spesa, da classificare a breve, medio o lungo termine a seconda dei tempi previsti per il rimborso, mentre la correlata riscossione di crediti è un'entrata, da classificare a breve, medio, o lungo termine, in coerenza con la correlata operazione di concessione crediti, da imputare all'esercizio in cui è contrattualmente prevista la restituzione del finanziamento.

L'amministrazione beneficiaria del fondo di rotazione, invece, classifica le operazioni di accensione di prestiti tra le entrate e, a seguito dell'effettiva erogazione del finanziamento o della messa a disposizione del finanziamento, sono registrati gli impegni riguardanti la spesa per rimborso prestiti (quota capitale dei prestiti contratti dall'Ente) e per interessi, con imputazione agli esercizi in cui vengono a scadenza le obbligazioni giuridiche passive corrispondenti alla rata di ammortamento annuale.

In generale, le entrate erogate da un altro soggetto, pubblico o privato, a titolo di "concessione di credito", che presentano l'obbligo di rimborso, anche in assenza di oneri finanziari, costituiscono, per il beneficiario "una accensione di prestiti" e la spesa correlata deve essere contabilizzata tra i rimborsi prestiti. La registrazione di spese per rimborso di prestiti presuppone l'esistenza di una precedente operazione di accensione prestiti, registrata nello stato patrimoniale dell'Ente.

Si è, infine, ribadito che la registrazione delle riscossioni di crediti tra le entrate da parte di un Ente presuppone l'esistenza della precedente registrazione dell'operazione di concessione di crediti da parte dell'Ente stesso. In assenza di una precedente registrazione di una propria spesa per concessione di crediti, l'eventuale registrazione di entrate tra le riscossioni di crediti risulta non corretta e si configura come un'elusione dei vincoli di finanza pubblica.

6.6 Il limite quantitativo all'indebitamento

L'art. 62, comma 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, comma 2-bis, della l. n. 183/2011 per i finanziamenti anteriori al 31 dicembre 2011.¹⁷⁷

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, comma 3, lett. d) del citato d.lgs. n. 118/2011. L'art. 26, co. 1, lett. a) del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 impone l'obbligo di allegare il prospetto dimostrativo del rispetto del saldo di finanza pubblica, previsto nell'allegato n. 9 del d.lgs. n. 118/2001, anche con riferimento alle variazioni di bilancio riguardanti le operazioni di indebitamento effettuate a seguito di variazioni di esigibilità della spesa.

L'art. 8, co. 3, della 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.

¹⁷⁷ Il comma 2 bis dell'art. 8, inserito dall'art. 27, comma 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".

Si rammenta, inoltre, che la lettera a) del comma 1 dell'art. 77 del d.lgs. n. 118/2011 (aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera aa, del d.lgs. n. 126/2014) ha abrogato la previgente disciplina prevista dall'art. 10, comma secondo, della l. 16 maggio 1970, n. 281, modificato dall'art. 8, comma 2, della l. 12 novembre 2011, n. 183.

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.¹⁷⁸ 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.¹⁷⁹

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 del prestito avviene attraverso un piano di rimborso per ogni singola erogazione.¹⁸⁰

La Regione Puglia, infatti, al fine di ottenere un finanziamento per l'esecuzione di spese di investimento relative alla quota di cofinanziamento regionale degli interventi concernenti la programmazione comunitaria 2014-2020, ha stipulato con la Banca Europea per gli Investimenti

¹⁷⁸ Corte Costituzionale, sentenze n. 425/2004 e n. 88/2014.

¹⁷⁹ Corte Costituzionale, sentenza n. 309/2012.

¹⁸⁰ Cfr. circolare Cassa Depositi e Prestiti n. 1284 del 3/11/2015 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 validità 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/SEZAUT/2013/FRG).

un contratto di apertura di credito per l'importo di 150 milioni di euro che è stato reso disponibile dalla Banca fino alla data del 12 maggio 2020, mediante non più di dieci atti di erogazione.¹⁸¹

Anche la Regione Basilicata ha contratto due prestiti ad erogazioni multiple per un importo totale di € 56.629.470,36.¹⁸²

Si rammenta, infine, che, secondo il disposto dell'art. 3, comma 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.¹⁸³

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 liquidità.¹⁸⁴

Tuttavia, tali anticipazioni, sebbene non incidenti sui limiti d'indebitamento, influiscono sulla determinazione dell'esposizione debitoria complessiva degli Enti regionali.¹⁸⁵

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

Le Sezioni regionali di controllo, nelle relazioni relative ai giudizi di parificazione rendiconti regionali dell'esercizio 2015, si sono particolarmente soffermate sulla struttura del debito regionale e sulla verifica dell'osservanza dei limiti di indebitamento, che sono stati generalmente

¹⁸¹ Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 196/PRSP/2016, inerente il bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Puglia ed ove si accerta che l'articolo 11 della L. R. di stabilità regionale 2016 autorizza, ai sensi dell'articolo 62 del d. lgs. n. 118/2011, la contrazione di uno o più mutui, anche in esecuzione di contratto di apertura di credito, presso la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), per un importo complessivo di €. 154.817.638,00 a valere sull'esercizio 2016. Allo stato, non risulta ancora attivata alcuna *tranche* di erogazione del credito. La Sezione rileva che, allo stato non risulta richiesta alcuna erogazione e che trattasi, comunque, di un prestito ad erogazione multipla da includere nel calcolo del limite di indebitamento.

¹⁸² Cfr. Sezione regionale di controllo per la Basilicata, relazione allegata al giudizio di non parificazione del rendiconto 2015 approvata con deliberazione n. 45/2016/PARI (pag. 102), ove si rileva che risultano contratti due prestiti ad erogazione multipla: il primo per €. 27.746.262,65 con scadenza finale dell'ammortamento il 31 dicembre 2035, periodo di erogazione dal 23 dicembre 2015 al 30 novembre 2020 e possibilità di ammortizzare ciascuna erogazione ad un tasso variabile convertibile; il prestito è in ammortamento dal 01/01/2016. Il secondo per €28.883.207,71 con scadenza finale dell'ammortamento il 31 dicembre 2035, periodo di erogazione dal 23 dicembre 2015 al 30 novembre 2020 e possibilità di ammortizzare ciascuna erogazione ad un tasso fisso o variabile; al momento il prestito non è in ammortamento poiché non sono state richieste erogazioni. La Sezione ha ribadito che tali prestiti devono essere compresi nel monte dello stock del debito totale e rientrare nel calcolo del limite dell'indebitamento.

¹⁸³ Corte Costituzionale, sentenza n. 181/2015.

¹⁸⁴ 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. 6.10.1 e seguenti e, in particolare, la tabella 5/REG/IND, che include tali anticipazioni nella voce "Altro").

¹⁸⁵ Sezione regionale di controllo per la Puglia, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015 approvata con deliberazione n. 134/PARI/2016 (pag. 60) ove si rileva che oltre il 40% dell'indebitamento verso strutture pubbliche, sebbene per i motivi già esposti, è rappresentato dalle anticipazioni di liquidità per debiti delle strutture sanitarie attivate nell'esercizio 2013-2014.

rispettati. Anche la Regione Piemonte ha rispettato il limite legislativo del 20 per cento, a differenza dei precedenti esercizi 2013 e 2014.¹⁸⁶

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ha rilevato che la Regione, ai fini del calcolo del limite dell'indebitamento, si è attenuta a criteri prudenziali escludendo dalle entrate del Titolo I, oltre quelle destinate al finanziamento della sanità (come espressamente previsto dall'art. 62 del d.lgs. n.118/2011) anche quelle a destinazione specifica, tra le quali la tassa sulle concessioni regionali per la caccia e per la pesca, la tassa regionale per il diritto allo studio universitario e quota parte del gettito del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.¹⁸⁷

Anche la Sezione regionale di controllo per le Marche ha rilevato che la Regione ha escluso, dal calcolo del vincolo di indebitamento, il mutuo denominato “Disavanzo sanità anno 2000”, in quanto destinato alla copertura del disavanzo della sanità relativo all'anno 2000 ed il prestito obbligazionario Bramante bond, destinato per quota parte all'estinzione anticipata di mutui destinati alla copertura del disavanzo della sanità relativo all'anno 1999 e precedenti.¹⁸⁸

La Sezione di Controllo della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha preso atto della sensibile e tendenziale diminuzione del debito regionale dovuta alla mancata emissione di nuovo debito ed al graduale rimborso della quota capitale di ammortamento.¹⁸⁹

Altre Sezioni regionali hanno, poi, posto in evidenza le operazioni di estinzione anticipata di mutui, la composizione del debito regionale, l'incidenza maggiore della quota del debito a tasso fisso; il tasso medio dell'intero debito¹⁹⁰; la rilevante quota di interessi passivi per debiti del comparto sanitario¹⁹¹; l'abbattimento dello *stock* di debito¹⁹²; il lieve incremento rispetto all'esercizio precedente dello stock di debito e le operazioni di rinegoziazione di mutui che hanno

¹⁸⁶ Sezione regionale di controllo per il Piemonte, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015 approvata con deliberazione n. 92/2016/PARI (pag. 146).

¹⁸⁷ Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015 approvata con deliberazione n. 66/2016/ PARI (pag. 137).

¹⁸⁸ Sezione regionale di controllo per le Marche, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015 approvata con deliberazione n. 157/2016/PARI (pag.338 e ss.).

¹⁸⁹ Sezione di controllo della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015 approvata con deliberazione n. 43/2016/PARI (pag. 354).

¹⁹⁰ Sezioni riunite per la Regione autonoma della Sardegna, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015 approvata con deliberazione n.1/2016/PARI (pag. 123 e ss) ove si specifica che Il tasso di interesse medio per l'intero debito si conferma, come nell'esercizio 2014, nella misura del 3,33%.

¹⁹¹ Sezione regionale di controllo per la Toscana, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015 approvata con deliberazione n. 64/2016/ PARI (pag. 43).

¹⁹² Sezione regionale di controllo per la Puglia, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015 approvata con deliberazione n. 134/2016/PARI (pag. 58 e ss.) ove si pone in evidenza che l'abbattimento dello *stock* di debito dall'esercizio 2014 all'esercizio 2015 è stato pari a circa 572 milioni di euro in gran parte dovuto all'estinzione di oltre il 90% del prestito obbligazionario di tipo “bullet”, sebbene nel contempo sia stato acceso un nuovo mutuo, nell'ambito della stessa operazione, pari a 398 milioni di euro circa e che è rimasto invariato, nel 2015, il giudizio in relazione al merito di credito riconosciuto dall'agenzia di rating Moody's Investors Service che, in data 17 dicembre 2015, ha attribuito il rating Baa2 con *outlook* stabile alla Regione Puglia.

determinato un minor esborso finanziario complessivo ma l'allungamento di un anno della durata del periodo di ammortamento.¹⁹³

La Sezione regionale di controllo per la Calabria ha accertato che la contabilizzazione dell'indebitamento nel conto del patrimonio risultava non coincidente con le rilevazioni contabili esposte nei relativi capitoli d'entrata del conto finanziario 2015.¹⁹⁴

Le Sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige hanno esaminato, per la Provincia autonoma di Trento, l'indebitamento del settore pubblico provinciale "allargato" ricomprensivo nell'analisi tutte le amministrazioni rientranti nel perimetro di cui all'art. 31 della legge provinciale n. 7/1979 (nel testo in vigore per l'esercizio 2015) ed hanno rilevato che la situazione debitoria complessiva è pari a 1.195 milioni di euro, interamente riferibile a Cassa del Trentino, e che l'Agenzia di rating *Fitch* nel rapporto del luglio 2015 ha ritenuto che l'indebitamento della Provincia autonoma è pienamente sostenibile (*fully sustainable*).¹⁹⁵

6.7 Le garanzie prestate dalle Regioni e dalle Province autonome nelle relazioni delle Sezioni di controllo indicate ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali

Al limite di indebitamento concorrono, ai sensi dell'art. 62, co. 6, del d.lgs. n. 118/2011, le rate sulle garanzie prestate dalla Regioni 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.

¹⁹³ Sezioni riunite per la Regione siciliana, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015 approvata con deliberazione n. 5/2016/PARI (pag. 284 e pag. 292) ove si rileva che lo stock del debito regionale si attesta su un livello di poco superiore (+ 2,01%) a quello del 2014, in cui era pari a 5.300 milioni di euro. Il trend crescente è determinato dalla stipula, nel 2015, dei mutui, per un ammontare complessivo di euro 290.000.000.

¹⁹⁴ Sezione regionale di controllo per la Calabria, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2015 approvata con deliberazione n. 94/2016/ PARI (pag. 282) ove si specifica che a fronte di accertamenti di competenza pari a € 331.053.683,74, e quindi della corrispondente stipula dei contratti di mutuo o prestito (punto 3.18 dell'Allegato 4/2 al D.Lgs 118/2011), le Passività Patrimoniali riferite a Mutui presentano una variazione in aumento di € 102.197.096,50; al riguardo la Regione Calabria ha precisato che "è stato commesso uno errore materiale nella compilazione del conto del patrimonio".

¹⁹⁵ Sezioni riunite per la Regione Trentino Alto Adige, relazione sul rendiconto della Provincia autonoma di Trento approvata con deliberazione n. 3/2016/PARI (pag. 85 e ss.).

La concessione di garanzie incide, dunque, 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.¹⁹⁶

Secondo il disposto dell'art. 3, co. 17, della 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 originario¹⁹⁷.

Il legislatore dell'armonizzazione contabile ha dedicato particolare attenzione alla materia della concessione delle garanzie disponendo, all'art. 11, comma 6, lett. l), che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto riporti anche l'elenco delle garanzie principali o sussidiarie prestate dall'Ente a favore di Enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, con l'indicazione delle eventuali richieste di escussione nei confronti dell'Ente e del rischio di applicazione dell'articolo 3, comma 17, della l. n. 350/2003.¹⁹⁸

Pertanto, in ragione dei possibili oneri che le finanze pubbliche possono essere chiamate a sopportare in conseguenza dell'escussione, tali garanzie, prestate a favore di soggetti (formalmente) privati, sono state circondate dalla legge da particolari cautele che, da un lato ne limitano l'impiego e, dall'altro, ne evidenziano i riflessi sul sistema di bilancio, assimilandone gli effetti a quelli dell'indebitamento; sotto il primo profilo si deve considerare, infatti, come le garanzie possano essere destinate a consentire solo spese di investimento; sotto il secondo profilo il loro ammontare deve essere computato agli effetti del rispetto del limite di indebitamento salvo che sia stato disposto un corrispondente accantonamento sul bilancio.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Le Sezioni riunite per la Regione Trentino Alto Adige nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto approvata con deliberazione n. 3/2016/PARI (pag. 95 e ss.) hanno rilevato che la Provincia autonoma di Trento non ha dimostrato la connessione tra le garanzie rilasciate, ritenute in misura prevalente debito effettivo e non solo potenziale, e gli investimenti garantiti, impedendo la verifica del rispetto della c.d. "regola aurea". In particolare, hanno evidenziato che l'importo totale del debito garantito al 31/12/2015 è pari ad euro 1.630.106.816 e che anche con riferimento alle garanzie "coperte" da contributi in conto annualità (euro 1.420.733.567 al 31/12/2015) può ritenersi che, in realtà, il debito garantito gravi direttamente sul bilancio provinciale, in ragione del limite di impegno destinato alla copertura della posizione debitoria.

¹⁹⁷ Non può, infatti, 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 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. Cfr. 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.

¹⁹⁸ 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. Cfr. Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza n. 3947/2010.

¹⁹⁹ Sezione regionale di controllo per la Lombardia, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale approvata con deliberazione n. 179/2016/PARI (pag. 169 e ss.) ove si evidenzia che, per la garanzia prestata dalla Regione a favore della società ASAM Spa (holding delle partecipazioni societarie facenti capo a Finlombarda S.p.A. controllata interamente dalla