

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLVI
n. 3

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

RELAZIONE SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI TERRITORIALI

(ESERCIZIO 2013)

(Articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131)

Trasmessa alla Presidenza il 12 gennaio 2015

5 L'indebitamento regionale

5.1 I principi contabili che governano il ricorso all'indebitamento

L'art. 97, primo comma, della Costituzione, inserito dall'art. 2 della l. cost. 20 aprile 2012 n. 1, impone a tutte le pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

Il nuovo testo dell'art. 119, comma sesto, della Costituzione, introdotto dall'art. 4, comma 1, lett. b) della l. cost. n. 1/2012 ed applicabile a decorrere dall'esercizio finanziario 2014, prevede espressamente che: "i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

Il principio cardine del ricorso all'indebitamento per finanziare esclusivamente spese di investimento da parte di Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane e Province autonome di Trento e di Bolzano è ribadito dall'art. 10 della l. 24 dicembre 2012, n. 243, recante le disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione e destinato a trovare applicazione dal 1° gennaio 2016.

Secondo il disposto del su richiamato art. 10, le operazioni di indebitamento devono essere effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

Il ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, comporta, ai sensi dell'art. 30, comma 15, della l. 27 dicembre 2002 n. 289, la nullità dei relativi atti e contratti e le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione²²³.

²²³ Le SSRR in sede giurisdizionale, con la sentenza del 27 dicembre 2007 n. 12/2007/QM, hanno chiarito che: a) il procedimento per la comminazione della sanzione è quello dell'ordinario giudizio di responsabilità; b) la potenziale lesione degli equilibri di bilancio che trova sanzione nella norma della l. n. 289/2002 prescinde dal verificarsi di un danno risarcibile in senso proprio; c) per la condanna è necessario che ricorra l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave e che il destinatario della sanzione sia l'ente di appartenenza degli amministratori e non l'erario.

Si rammenta che il divieto di finanziare spese correnti con il ricorso al debito era già contenuto nella versione originaria dell'art. 119, co.6, Cost., in applicazione del quale l'art. 3, comma 16, della l. 24 dicembre 2003, n. 350 ha chiarito che le Regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento.

Tale normativa è stata ritenuta applicabile dalla Consulta, con sentenza n. 188 depositata il 2 luglio 2014, anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano per effetto del comma 21 del medesimo articolo 3 della l. n. 350/2003 il quale prevede che ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica le disposizioni dei commi da 16 a 20 si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano, nonché agli enti e organismi siti nei loro territori ²²⁴.

Con la stessa pronuncia, la Corte Costituzionale ha ribadito che l'art. 119, sesto comma, della Costituzione enuncia la cosiddetta "regola aurea" del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti ed è inscindibilmente collegato ed integrato con altri principi costituzionali quali il coordinamento della finanza pubblica, l'ordinamento civile e la tutela degli equilibri di bilancio.

5.2 L'indebitamento regionale alla luce dei nuovi principi di armonizzazione contabile

L'intera materia del ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni è stata di recente modificata con l'adozione del d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 (recante disposizioni integrative e correttive del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a

La Sezione Regionale di controllo per il Lazio, nella relazione di sintesi del giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2012 (pag. 17-18) di cui alla deliberazione n. 262/2013/PARI, ha richiamato la normativa dettata dall'art. 3, comma 15, della l. n. 289/2002 osservando che, nell'esercizio 2012, come già nell'esercizio 2011, molti capitoli del bilancio (pari a circa 31 milioni di euro) contenuti nell'Elenco n. 5, allegato al bilancio di previsione 2012 e finanziato mediante ricorso al debito, sono risultati finalizzati al pagamento di spesa corrente. L'Amministrazione regionale, a seguito dei rilievi mossi dalla Sezione, ha avviato una operazione di revisione analitica dei capitoli contenuti nell'Elenco 5, impegnandosi all'eliminazione, già dal bilancio preventivo 2014, di quei capitoli non riconducibili a spese di investimento.

²²⁴ Con la sentenza n. 188/2014, la Corte Costituzionale ha, quindi, dichiarato la illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 119, c. 6 della Cost., dell'art. 10, c. 2, della l. della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012 n. 18 (approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni) che prevedeva la possibilità di attivare anticipazioni di cassa senza limiti quantitativi, consentendo di ricorrere ad altri istituti di credito diversi dal tesoriere e stabiliva di allocare tali anticipazioni tra le partite di giro.

norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e destinato a trovare attuazione a decorrere dall'esercizio finanziario 2015.²²⁵

Si rende, quindi, necessario richiamare di seguito alcune delle principali novità in materia di indebitamento regionale dettate dal su citato d. lgs. n. 118/2011, emendato dal d. lgs. n. 126/2014:

- l'art. 44, ultimo comma, inerente la classificazione delle entrate nel bilancio regionale, ribadisce che le entrate in conto capitale e derivanti da debito sono destinate esclusivamente a spese di investimento e non possono essere impiegate per spesa corrente;
- il principio contabile sulla contabilità finanziaria (punto 3.17, allegato A/2 al d.lgs. n. 126/2014) conferma che, nel corso della gestione, particolare attenzione deve essere dedicata alle scelte di indebitamento che vanno attentamente valutate nella loro portata e nei riflessi che provocano sugli equilibri economico-finanziari della gestione dell'anno in corso e degli anni successivi e che, ai fini del mantenimento dell'equilibrio patrimoniale, è opportuno commisurare il periodo di ammortamento dell'indebitamento al presumibile periodo nel quale gli investimenti correlati potranno produrre la loro utilità;
- l'art. 62, nel riprodurre talune disposizioni dell'art. 23 del d.lgs. 28 marzo 2000 n. 76 (interamente abrogato dal d.lgs. n. 126/2014 a decorrere dal 1° gennaio 2015), prevede espressamente che il ricorso al debito da parte delle Regioni, fatto salvo quanto previsto dall'art. 40, comma 2, in materia di debiti autorizzati ma non contratti, è ammesso esclusivamente nel rispetto di quanto previsto dalle leggi vigenti in materia, con particolare riferimento agli articoli 81 e 119 della Costituzione, all'art. 3, comma 16, della l. n. 350/2003, e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dagli articoli 9 e 10 della l. n. 243/2012. Non può essere autorizzata la contrazione di nuovo indebitamento, se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto di esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce. L'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, decade al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce. Le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio, costituiscono minori entrate rispetto alle previsioni.

Ma la novità più rilevante contenuta nella disciplina introdotta dal d.lgs. n. 126/2014 deve individuarsi nel comma 4 dell'art. 62 che impone una necessaria correlazione tra

²²⁵ L'art. 79 del d.lgs. n. 118/2011, emendato dal d.lgs. 126/2014, precisa che la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'art. 27 della l. 5 maggio 2009, n. 42.

stipulazione dell'obbligazione ed accertamento della relativa entrata poiché espressamente prevede che: *"le entrate derivanti da operazioni di debito sono immediatamente accertate a seguito del perfezionamento delle relative obbligazioni, anche se non sono rimosse, e sono imputate agli esercizi in cui è prevista l'effettiva erogazione del finanziamento. Contestualmente è impegnata la spesa complessiva riguardante il rimborso dei prestiti, con imputazione agli esercizi secondo il piano di ammortamento, distintamente per la quota interessi e la quota capitale"*.²²⁶

Come chiarito dal principio contabile sulla contabilità finanziaria, allegato al d.lgs. n. 126/2014, punto 3.18, un'entrata derivante dall'assunzione di prestiti è accertata nel momento in cui è stipulato il contratto di mutuo o prestito (anche obbligazionario, ove consentito dall'ordinamento) o, se disciplinata dalla legge, a seguito del provvedimento di concessione del prestito. L'accertamento è imputato all'esercizio nel quale la somma oggetto del prestito è esigibile (quando il soggetto finanziatore rende disponibile le somme oggetto del finanziamento).

Il principio contabile aggiunge che, nel rispetto del principio della competenza finanziaria, i correlati impegni relativi alle spese di investimento sono imputati all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. L'inerenza tra l'entrata accertata a titolo di indebitamento e la relativa spesa finanziata è realizzata attraverso appositi accantonamenti al fondo pluriennale vincolato che è definito, al punto 5.4. del medesimo principio contabile, come un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

Il principio della competenza potenziata prevede, infatti, che il "fondo pluriennale vincolato" sia uno strumento di rappresentazione della programmazione e previsione delle spese pubbliche territoriali, sia correnti sia di investimento, che evidenzia con trasparenza e attendibilità il procedimento di impiego delle risorse acquisite dall'ente che richiedono un periodo di tempo ultrannuale per il loro effettivo impiego ed utilizzo per le finalità programmate e previste²²⁷.

²²⁶ Il comma 4 dell'art. 23 del d.lgs. n. 76/2000 disponeva, invece, che le entrate da operazioni di indebitamento perfezionate entro il termine dell'esercizio, se non rimosse, dovevano essere iscritte tra i residui attivi.

²²⁷ Il principio contabile sulla contabilità finanziaria allegato al d.lgs. n. 126/2014 specifica che il fondo pluriennale vincolato riguarda prevalentemente le spese in conto capitale ma può essere destinato a garantire la copertura di spese correnti, ad esempio quelle impegnate a fronte di entrate derivanti da trasferimenti correnti vincolati, esigibili in esercizi precedenti a quelli in cui è esigibile la corrispondente spesa. L'ammontare complessivo del fondo iscritto in entrata, distinto in parte corrente e in c/capitale, è pari alla sommatoria degli accantonamenti riguardanti il fondo stanziati nella spesa del bilancio dell'esercizio precedente, nell'ambito dei programmi di bilancio cui si riferiscono le spese, dell'esercizio precedente. Sugli stanziamenti di spesa intestati ai singoli fondi pluriennali vincolati non è possibile assumere impegni ed effettuare pagamenti. Il fondo pluriennale risulta immediatamente utilizzabile, a seguito dell'accertamento delle entrate che lo finanziano, ed è possibile procedere all'impegno delle spese esigibili nell'esercizio in corso (la cui copertura è costituita dalle entrate accertate nel medesimo esercizio finanziario), e all'impegno delle spese esigibili negli esercizi successivi (la cui copertura è effettuata dal fondo).

Nel caso in cui le leggi consentano agli enti di indebitarsi in relazione ad obbligazioni già scadute e contabilizzate in esercizi precedenti non si dà luogo all'istituzione del fondo pluriennale vincolato.

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.

5.2.1 Il superamento del sistema dei cosiddetti "mutui a pareggio"

L'articolo 40, comma 1, ultimo capoverso, del d.lgs. n. 126/2014, richiamando il principio del pareggio finanziario di competenza, già previsto per le Regioni dall'art. 5 del d.lgs. n. 76/2000 (non più vigente dal 1° gennaio 2015 ai sensi dell'art. 77, lett. c) d.lgs. n. 118/2011 emendato), dispone 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 richiamato articolo 62²²⁸.

Deve, quindi, desumersi che, a decorrere dal 1° gennaio 2016, quando troverà applicazione il su richiamato capo IV della l. n. 243/2012, il finanziamento di spese mediante il ricorso ai "mutui a pareggio" non sarà più consentito dal nostro ordinamento giuridico.

Pertanto, l'art. 23, comma 5, del d.lgs. n. 76/2000 già prevede 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, costituiscano minori entrate rispetto alle previsioni, vietando, quindi, la formazione di residui attivi non veritieri (c.d. debito potenziale).

Tale cautela è stata reiterata dall'art. 62, comma 5 del citato d.lgs. n. 118/2011.

Particolare attenzione deve, quindi, essere riservata dalle Regioni alle spese finanziate con i mutui "a pareggio"²²⁹.

Il rispetto della previsione del su richiamato art. 23, co. 5, del d.lgs. n. 76/2000, ove recepita nelle leggi regionali di contabilità, avrebbe sin da allora evitato la creazione di debito

²²⁸ L'art. 5, co. 2, della l. n. 76/2000 così recitava: "Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'articolo 23.

²²⁹ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Basilicata, relazione allegata al giudizio di parificazione 2013, approvata con deliberazione n. 91/2014 (pag. 78 e ss.).

potenziale ed i conseguenti riflessi negativi sul risultato di amministrazione derivanti dalla considerazione dei mutui autorizzati e non contratti come residui attivi²³⁰.

Inoltre, la mancata accensione del mutuo nell'anno di competenza non impedisce il proseguire del ciclo di spesa che è stata giuridicamente contratta e contabilmente impegnata²³¹.

La Sezione delle Autonomie, già in sede di audizione sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al d.lgs. n. 118/2011, ha avuto modo di sottolineare che: *"con le nuove regole si dovrebbero abbandonare pratiche di appesantimento delle rappresentazioni contabili (quali, ad es. le coperture di spesa in sede di bilancio di previsione attraverso il sistema dei c.d. "mutui a pareggio") a favore di una maggiore trasparenza dei conti"*²³².

Il ricorso all'istituto del "mutuo a pareggio" ha assunto un'importante dimensione finanziaria nella Regione Friuli-Venezia Giulia, al punto che, nell'esercizio 2013, il valore del debito potenziale, ovvero dell'indebitamento autorizzato e non emesso, è risultato superiore a quello del debito effettivo. La problematica, che complessivamente segna, peraltro, una

²³⁰ Con la relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi finanziari 2010 e 2011, approvata con deliberazione n. 14/SEZAUT/2012FRG (pagg. 45-46), la Sezione delle Autonomie ha evidenziato che il criterio della qualificazione come "minori entrate", rispetto alle previsioni dello stato di previsione dell'entrata, delle operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio (art. 23, co. 5, d.lgs. n. 76/2000) era stato quasi costantemente recepito dalla normativa regionale (ad eccezione della Regione Friuli Venezia Giulia) al fine di evitare il fenomeno del c.d. debito potenziale.

Con la relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi finanziari 2011 e 2012, approvata con deliberazione n. 20/SEZAUT/2013/FRG (pag. 77 e note n. 75-76), la Sezione delle Autonomie aveva ribadito che la qualificazione come "minori entrate" rispetto alla previsioni dello stato di previsione dell'entrata delle operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio era stata recepita dalla normativa contabile regionale posto che, a partire dall'esercizio 2010, il Trentino-Alto-Adige/Sudtirolo aveva adeguato la propria normativa alle disposizioni dell'art. 23, co. 5, del d.lgs. n. 76/2000, mentre per la Regione Friuli-Venezia-Giulia, con delibera n. 83/2012/FRG (pag. 29) la competente Sezione regionale aveva sottolineato che la mancata emissione del debito (o l'omessa stipula del mutuo) determinava l'esistenza di un accertamento non riscosso e quindi un residuo attivo definito "virtuale" proprio perché non fondato sull'esistenza di un diritto di credito della Regione nei confronti dei terzi; l'avvenuta stabilizzazione del mancato ricorso del debito ha provocato la stabilizzazione dei residui attivi virtuali, che, come tali, influiscono positivamente e stabilmente sul risultato di amministrazione, alimentando l'avanzo.

La tematica dei finanziamenti "a pareggio" è stata particolarmente approfondita dalla Sezione delle Autonomie, già con la relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi 2008-2009, approvata con deliberazione n. 17/SEZAUT/2010/FRG (pag. 25 e ss.) ove si è rilevato che la prassi di non contrarre (o contrarre solo parzialmente) i finanziamenti "a pareggio", deriva dall'osservanza stretta delle norme inserite nella maggior parte delle leggi di contabilità regionale che subordinano l'effettiva contrazione dei finanziamenti all'esistenza di reali esigenze di cassa, norme queste che rispondono anche ad elementari, quanto ovvii principi di sana gestione finanziaria: aumentare, pur se consentito, l'esposizione debitoria dell'ente in presenza di una sufficiente dotazione di cassa imporrebbe inutili e dannosi oneri per il servizio del debito. L'effetto principale della mancata contrazione, in tutto o in parte, dei finanziamenti a livello contabile non si riverbera solo sul piano della cassa, per cui in chiusura d'esercizio, le riscossioni complessive risulterebbero 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 d'esercizio, comporta un ridotto accertamento in entrata, anziché la formazione di residui attivi.

²³¹ La Sezione regionale di controllo per il Veneto, nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2013, approvata con deliberazione n. 751/2014/PARI, (pag. 220) ha precisato che affinché si possano correttamente autorizzare, ai sensi della legge regionale, impegni di spesa in misura superiore al totale delle entrate occorre verificare la sostenibilità prospettica del "mutuo a pareggio" cioè la capacità della Regione di pagare, in futuro, tutte le spese assunte in disavanzo e coperte con entrate da indebitamento solo stanziato al fine di evitare che attraverso l'istituto del "mutuo a pareggio" venga rappresentata una situazione solo formale di equilibrio dei conti.

²³² Pag. 13 dell'audizione, tenutasi in data 29 maggio 2014, dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

contrazione quantitativa²³³ è destinata a risolversi nell'ambito del percorso di armonizzazione contabile, espressamente previsto nell'ambito del Protocollo di intesa siglato il 23 ottobre 2014 tra lo Stato e la Regione Friuli Venezia Giulia per la definizione dei rapporti finanziari nel periodo 2014-2017.

Anche la Sezione regionale di controllo per la Calabria, nella relazione allegata al giudizio di parificazione dell'esercizio 2013,²³⁴ ha osservato che, nell'ipotesi di autorizzazione al debito non seguita da una corrispondente stipulazione dei contratti di finanziamento, si concretizza un comportamento contabile che, sostanzialmente, produce effetti negativi sugli equilibri di bilancio degli esercizi futuri, giacché non può non riflettersi in senso peggiorativo sia sul piano della cassa, sia in termini di competenza, incidendo quindi sul risultato finale di amministrazione.

Non vi è dubbio, inoltre, che anche la copertura del disavanzo con mutuo a pareggio debba rispettare il 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 ed anche in sede di assestamento l'autorizzazione alla copertura dei disavanzi degli esercizi precedenti per un importo superiore rispetto a quello autorizzato in sede di bilancio preventivo deve essere sempre documentata, al fine di dare dimostrazione che non si sia concretizzata la violazione della predetta norma costituzionale²³⁵.

Si rende, pertanto, necessaria la costruzione di tecniche di rilevazione contabile che assicurino il mantenimento del principio di correlazione tra entrate da indebitamento e spese di investimento da esse finanziate, principio che, tuttavia, nell'esercizio 2013 risulta disatteso dalla Regione Veneto²³⁶.

²³³ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, pag. 534 della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2013, approvata con deliberazione n. FVG/118/2014/PARI, ove si precisa che le leggi finanziarie contengono un'autorizzazione al ricorso al mercato finanziario, cui non necessariamente segue un'effettiva emissione di debito. Anzi la gestione regionale degli ultimi anni si è caratterizzata proprio per la mancata stipula di strumenti di indebitamento. La Sezione ha peraltro rilevato che il fenomeno deve essere inquadrato in una più ampia visione della gestione complessiva del debito (potenziale + effettivo) regionale che si è significativamente ridotto negli anni e tenendo conto dell'ampia disponibilità di cassa di cui dispone la Regione, nonché delle misure di riduzione e di "autofinanziamento" del debito potenziale. Va anche considerato che, anche alla luce dei rilievi della Sezione, la Regione ha stipulato, a fine 2012 e a fine 2013, due contratti di apertura di credito con Cassa depositi e prestiti S.p.A., i quali, in virtù dei loro specifici contenuti e coordinate, non sono stati dalla Sezione qualificati come forme di indebitamento (sul punto cfr. peraltro successiva nota 240).

²³⁴ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Calabria, pag. 196 della relazione allegata al giudizio di parificazione 2013 di cui alla deliberazione n. 36/2014/PARI.

²³⁵ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Lazio, pagg. 94-95 della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2013 approvata con deliberazione n. 220/2014/PARI e pagg. 60-61 della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2012 approvata con deliberazione n. 262/PARI/2013;

²³⁶ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2013, approvata con deliberazione n. 751/2014/PARI, (pag. 220) ove si evidenzia che dalle risultanze contabili del rendiconto regionale detto principio di correlazione tra entrate da indebitamento e spese di investimento da esse finanziate non risulta osservato atteso che nella tabella E allegata allo stesso sono riportati anche impegni di spesa su capitoli inerenti a spese correnti e che, in sede di assestamento 2013, l'ammontare dell'autorizzazione

5.2.2 L'adeguamento della definizione di indebitamento

L'art. 75 del d.lgs. n. 118/2011 emendato dal d.lgs. n. 126/2014, espressamente rubricato "adeguamento della definizione di indebitamento" sostituisce l'intero comma 17 dell'art. 3 della l. 24 dicembre 2003 n. 350 contenente l'elencazione delle fattispecie di indebitamento agli effetti dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione.

Alla luce della novella legislativa, costituiscono, quindi, indebitamento: 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.

La definizione di indebitamento è stata, quindi, adeguata ai nuovi principi Eurostat mediante l'eliminazione, per le operazioni di cartolarizzazione, del riferimento al corrispettivo inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività oggetto di valorizzazione e pertanto rientrano nella nozione di indebitamento tutte le operazioni di cartolarizzazioni relative a flussi futuri di entrata, a crediti e a attività finanziarie e non finanziarie.

Deve, altresì, rilevarsi che, per effetto della normativa dettata dall'art. 1, comma 739, della l. 27 dicembre 2006 n. 296, dal 1° gennaio 2007 alle operazioni di indebitamento di cui al comma 17 dell'art. 3 della l. n. 350/2003, devono aggiungersi le operazioni di cessione o cartolarizzazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi per i cui pagamenti l'ente assume, ancorché indirettamente, nuove obbligazioni, anche mediante la ristrutturazione dei piani di ammortamento.

Anche il comma 18 dell'art. 3 della citata l. n. 350/2003 è stato modificato dal d. lgs. 126/2014 mediante la sostituzione delle parole: «Trasferimenti in conto capitale» con le seguenti: «Contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie»²³⁷.

dell'indebitamento è stata aumentata anche per dare copertura al maggiore disavanzo seguito alle risultanze definitive dell'esercizio del saldo finanziario negativo comprensivo delle spesa corrente. La Sezione veneta ritiene, quindi, necessario che il bilancio annuale presenti un documento allegato che ponga in connessione l'indebitamento autorizzato "a pareggio" con il totale o la quota parte delle spese di investimento previste e che tale rilevazione contabile prosegua in altro documento, da allegare alla legge regionale di assestamento di bilancio, diretto a dimostrare il rispetto del limite qualitativo all'eventuale indebitamento autorizzato per finanziare il disavanzo derivante da esercizi precedenti con la specificazione puntuale delle spese di investimento.

²³⁷ L'art. 3, comma 18, della predetta l. n. 350/2013, aggiornato, chiarisce che costituiscono investimenti, ai sensi dell'art. 119 sesto comma della Costituzione: 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

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 (sentenze n. 425/2004 e n. 188/2014).

Il comma 2 dell'art. 75 del d.lgs. n. 118/2011 chiarisce, inoltre, come peraltro già disposto dal comma 17 dell'art. 3 della l. n. 350/2003, che non costituiscono 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.

Tra tali operazioni deve annoverarsi l'anticipazione di cassa che, secondo l'insegnamento della Consulta, è un negozio caratterizzato 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 (Corte Cost. sentenza n. 188/2014).

Il frequente ricorso alle anticipazioni di tesoreria può, tuttavia, 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 illiquidità ²³⁸.

Una *species* particolare di anticipazione di cassa è quella prevista per far fronte al pagamento dei debiti individuati dal d.l. n. 35/2013 (v. par. 5.5).

Tenendo conto dell'ampia gamma delle operazioni qualificabili come "indebitamento", nei prospetti allegati alle linee guida per le relazioni dei Collegi dei revisori dei conti presso le Regioni sui rendiconti regionali per il 2013, approvate con deliberazione n.

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 proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; 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.

²³⁸ Cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 23/SEZAUT/2014/QMIG.

5/SEZ/AUT/2014INPR è stata prevista, tra le tipologie di debito, la voce "ALTRO" proprio per includere le poste non classificabili come mutui ed obbligazioni²³⁹.

5.2.3 Il limite quantitativo all'indebitamento

La novella normativa introdotta dal d.lgs. n. 126/2014 e diretta, come già rilevato, a disciplinare in via generale ed organica la materia dell'indebitamento regionale ha introdotto, per effetto della modifica dell'art. 11, co. 3, lett. d) d.lgs. n. 118/2011, l'obbligo di allegare al bilancio di previsione delle amministrazioni pubbliche un prospetto dimostrativo dei vincoli di indebitamento. Ciò a dimostrazione dell'importanza che l'ordinamento assegna al rispetto del limite di indebitamento.

Secondo il dettato dell'art. 10, comma secondo, della l. 16 maggio 1970 n. 281, modificato dall'art. 8, comma 2, della l. 12 novembre 2011 n. 183, 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.

Ai sensi del comma 3 del citato art. 8 della l. n. 183/2011, 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.

La medesima norma aggiunge 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 e che le modalità di attuazione sono stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata.

Le disposizioni dettate dal comma 3 dell'art. 8 della l. n. 183/2011 hanno 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.

Inoltre, la previsione dell'emanando decreto ministeriale determinativo delle modalità attuative della riduzione della entità del debito da parte degli enti territoriali, ha natura non

²³⁹ Cfr. Sezione VIII dati contabili, quadri 8.10.1, 8.10.2 e 8.10.5 del questionario allegato alle linee guida per le relazioni dei Collegi dei revisori dei conti presso le Regioni sui rendiconti regionali per il 2013, approvate con deliberazione n. 5/SEZ/AUT/2014/INPR depositata il 7 marzo 2014 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 25 marzo 2014 n. 70.

regolamentare e deve assumersi in sede di Conferenza unificata, sentiti, ovviamente, gli enti ad autonomia speciale ed, «una volta che [tramite questo] il criterio statale diventi operativo, il legislatore regionale dovrà adeguarvisi, al fine di garantire la riduzione del debito in base al debito medio pro-capite» (Corte Cost. sent. n. 3/2013, n. 175/2014).

L'art. 77 lett. a) del d.lgs. n. 118/2011 dispone l'abrogazione, a decorrere dal 1° gennaio 2015, dell'art. 10 della l. n. 281/1970 e prevede, ai sensi del comma 6 del su richiamato art. 62 del d.lgs. n. 126/2014, 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% 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 in materia di finanziamenti anteriori al 31 dicembre 2011²⁴⁰.

Concorrono al limite di indebitamento, oltre alle accise che alimentano il fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, 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 garantito²⁴¹.

Tale limite è determinato anche con riferimento ai finanziamenti imputati contabilmente agli esercizi successivi.

In caso di superamento del predetto limite determinato dalle 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.

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.

²⁴⁰ 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 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".

²⁴¹ Si rammenta che, per effetto della previsione normativa di cui agli articoli 2, comma 1 e 3, comma 4, del d.l. n. 35/2013, le operazioni di anticipazione di liquidità disciplinate dal predetto d. l. n. 35/2013 derogano all'applicazione dell'art. 10, co. 2, della l. n. 281/1970.

Per tale tipologia di mutui, l'ammortamento del prestito avviene attraverso un piano di rimborso per ogni singola erogazione²⁴².

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

L'esame delle relazioni delle Sezioni regionali, allegata ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali dell'esercizio 2013, ha evidenziato che il predetto limite quantitativo è stato rispettato dalla maggior parte delle Regioni.²⁴³

Tuttavia, per la Regione Piemonte, il limite legislativo all'indebitamento risulta notevolmente oltrepassato e la competente Sezione regionale ha richiamato l'attenzione dell'amministrazione ad una costante e incisiva verifica della sostenibilità del proprio debito nel rispetto della normativa costituzionale e delle nuove regole europee.²⁴⁴

Le Sezioni regionali hanno, inoltre, posto in luce l'illegittimità dell'esclusione dal calcolo delle entrate, a cui parametrare la percentuale di indebitamento ammissibile, delle voci derivanti da contribuzioni statali o di altre istituzioni in conto ammortamento mutui;²⁴⁵ la necessità del rispetto nella metodologia di calcolo dell'aggregato espressamente indicato alla legge;²⁴⁶ l'incidenza sull'ammontare complessivo del debito dell'indebitamento di società totalmente partecipate.²⁴⁷

5.3 I prestiti obbligazionari regionali

L'art. 62, co. 2, del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella l. 6 agosto 2008 n. 133, successivamente modificato dall'art. 3, co. 1, della l. 22 dicembre 2008 n. 203 e, da ultimo, dal comma 572 della legge di stabilità 2014 (l. n. 147/2013), vieta alle Regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano ed agli Enti locali elencati dall'art. 2 del TUEL di emettere titoli obbligazionari o altre passività che prevedono il rimborso del capitale in un'unica soluzione nonché di emettere titoli obbligazionari o altre passività in valuta estera.

²⁴² Cfr. Circolare Cassa Depositi e Prestiti n. 1271 del 30 novembre 2007 ove si 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).

²⁴³ La Sezione regionale di controllo per l'Umbria, nella relazione allegata al giudizio di parificazione 2013, approvata con deliberazione n. 54/2014/PARI ha dato atto che tale limite è comunque rispettato anche includendo, tra gli oneri di ammortamento, il differenziale dei flussi derivanti dalle operazioni di swap in essere.

²⁴⁴ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, relazione allegata al giudizio di parificazione 2013, approvata con deliberazione n. 237/2014/SRCPIE/PARI/2014 cap.VI, par.1, pag. 57 e par. 2, pag. 59.

²⁴⁵ La Sezione regionale di controllo per la Calabria, nella relazione allegata al giudizio di parificazione 2013, ha osservato che tali entrate, pur idonee a ridurre, per la parte sovvenzionata, l'ammontare dell'onere finale a carico della Regione, non hanno l'effetto, com'è di tutta evidenza, di far venire meno la titolarità del debito in capo alla Regione, la quale, qualora il contributo dovesse appunto venire meno o non essere erogato, resterebbe comunque l'unico soggetto titolare del debito. In ogni caso, il limite normativo del 20% risulterebbe rispettato anche a seguito del ricalcolo di tale parametro considerando unicamente le entrate tributarie non vincolate.

²⁴⁶ Sezione regionale di controllo per la Basilicata, pag. 83 della già citata relazione allegata al giudizio di parificazione 2013.

²⁴⁷ SSRR per la Regione Trentino Alto Adige, pag. 6, della relazione sul rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio 2013, approvata con decisione n. 2/PARI/2014.

La novella legislativa, vigente dal 1° gennaio 2014, ha, quindi, aggiunto al divieto di emissioni di titoli obbligazionari o altre passività *bullet* (che prevedono il rimborso del capitale in un'unica soluzione) il divieto di emettere prestiti o altre passività in valuta estera al fine di non esporre gli enti territoriali ai rischi connessi ai rapporti di cambio.

Deve, tuttavia, rammentarsi che il testo originario dell'art. 41, comma 2 della l. 28 dicembre 2001 n. 448 consentiva espressamente a Province, Comuni, Unioni di comuni, Città Metropolitane, Comunità Montane e Comunità Isolane, di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, nonché ai consorzi tra enti territoriali ed delle 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.

La versione attualmente vigente dell'art. 41, comma 2, della l. n. 448/2001 dispone che: "fermo restando quanto previsto nelle relative pattuizioni contrattuali, gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi, al netto delle commissioni e dell'eventuale retrocessione del gettito dell'imposta sostitutiva di cui all'art. 2 del d. lgs. 1 aprile 1996, n. 239, e successive modificazioni".

Il fondamento normativo per l'emissione di prestiti obbligazionari da parte degli enti territoriali è, peraltro, individuabile già nell'art. 35, comma 1, della l. 23 dicembre 1994 n. 724 che autorizza l'emissione di prestiti obbligazionari destinati esclusivamente al finanziamento degli investimenti²⁴⁸ nonché nell'art. 10, comma 1, della l. 16 maggio 1970, n.

²⁴⁸ La norma citata specifica, inoltre, nei successivi commi, che l'emissione dei prestiti obbligazionari è subordinata alle seguenti condizioni: a) che gli enti locali territoriali, anche nel caso in cui partecipino a consorzi o Unioni di Comuni, non si trovano in situazione di dissesto o in situazioni strutturalmente deficitarie come definite all'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504; b) che le Regioni non abbiano proceduto al ripiano di disavanzi di amministrazione ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla l. 19 marzo 1993, n. 68. Nessun prestito può comunque essere emesso se dal penultimo esercizio risulti un disavanzo di amministrazione e se non sia stato deliberato il bilancio di previsione dell'esercizio in cui è prevista l'emissione del prestito. Il prestito obbligazionario deve essere finalizzato ad investimenti e deve essere pari all'ammontare del valore del progetto esecutivo a cui fa riferimento. Gli investimenti, ai quali è finalizzato il prestito obbligazionario, devono avere un valore di mercato, attuale o prospettico, almeno pari all'ammontare del prestito. Gli interessi sui prestiti obbligazionari emessi dagli enti di cui al comma 1 concorrono a tutti gli effetti alla determinazione del limite di indebitamento stabilito dalla normativa vigente per le rispettive tipologie di enti emittenti. La durata del prestito obbligazionario non può essere inferiore a cinque anni. In caso di prestiti emessi da un'Unione di Comuni o da consorzi tra enti locali territoriali, la data di estinzione non può essere successiva a quella in cui è previsto lo scioglimento dell'Unione o del consorzio. Qualora si proceda alla fusione dei Comuni prima della scadenza del termine di dieci anni, ai sensi degli artt. 11 e 26 della l. 8 giugno 1990, n. 142, il complesso dei rapporti giuridici derivanti dall'emissione del prestito è trasferito al nuovo ente. Le obbligazioni potranno essere convertibili o con warrant in azioni di società possedute dagli Enti locali. Il rimborso del prestito emesso dalle Regioni è assicurato dall'iscrizione in bilancio con impegno della Regione a dare mandato al tesoriere ad accantonare le somme necessarie. È vietata ogni forma di garanzia a carico dello Stato; è vietata altresì ogni forma di garanzia delle Regioni per prestiti emessi da Enti locali. Alle emissioni obbligazionarie si applicano, in quanto compatibili, le norme relative

281 secondo cui le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento.

5.3.1 I prestiti obbligazionari regionali nelle relazioni delle Sezioni di controllo allegate ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali

L'attenzione delle Sezioni regionali si è, quindi, incentrata sull'andamento delle operazioni di prestiti obbligazionari emessi dalle Regioni sulla base della citata normativa previgente, sulla contabilizzazione di tali operazioni,²⁴⁹ nonché sulle connesse operazioni di ammortamento del debito.

Particolari criticità sono emerse proprio in relazione alla gestione delle operazioni di ammortamento del debito posto che la l. n. 448/2001 prevedeva per questa categoria di prestiti, l'obbligo di costituire un fondo di ammortamento (*sinking fund*) oppure uno *swap* per l'ammortamento del debito stesso, al fine di evitare che l'intera disponibilità della somma da restituire a scadenza, fosse assicurata solo al termine dell'operazione.

Meritano, quindi, attenzione le attività poste in essere dalle amministrazioni regionali al fine di garantire l'accantonamento delle somme necessarie alla restituzione del capitale, in forma *bullet*, delle emissioni obbligazionarie anche mediante l'acquisto e/o la sottoscrizione di titoli di Stato²⁵⁰.

L'art. 2, co. 2, del d.m. 1 dicembre 2003 n. 389 disponeva che le somme accantonate nel fondo di ammortamento dovevano essere investite esclusivamente in titoli obbligazionari di enti e amministrazioni pubbliche nonché di società a partecipazione pubblica di Stati appartenenti all'Unione Europea e la successiva circolare MEF del 27 maggio 2004 chiariva che: "in considerazione del fatto che il rischio sul portafoglio dei titoli conferiti al fondo di ammortamento rimane comunque a totale carico dell'ente, si sottolinea che la selezione degli emittenti dei suddetti titoli deve essere conforme allo spirito di riduzione del rischio creditizio. Si raccomanda, inoltre, la massima trasparenza, nei contratti, sui criteri con i quali i titoli conferiti al fondo di ammortamento sono selezionati ed eventualmente sostituiti, attribuendo la massima attenzione al rating".²⁵¹

alla gestione cartolare dei Bot di cui al decreto del Ministro del tesoro del 25 luglio 1985. Le emissioni obbligazionarie sono sottoposte al benestare preventivo della Banca d'Italia, che deve essere espresso entro sessanta giorni dalla richiesta, nei limiti fissati dalla stessa ai sensi dell'articolo 129 del d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385. I titoli obbligazionari possono essere quotati sui mercati regolamentati ai sensi della normativa vigente e possono essere riacquistati dall'ente emittente esclusivamente con mezzi provenienti da economie di bilancio.

²⁴⁹ La Sezione regionale di controllo per la Puglia, nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto regionale dell'esercizio 2013 (pag. 66) approvata con decisione n. 126/PARI/2014, ha rilevato, dall'esame degli specifici capitoli di bilancio, che i pagamenti agli obbligazionisti erano contabilmente allocati tra le partite di giro mentre queste ultime dovrebbero essere utilizzate solo in modo residuale e per casi ben definiti.

²⁵⁰ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, relazione allegata al giudizio di parificazione dell'esercizio 2013, approvata con la deliberazione n. 237/2014/SRCPIE/PARI/2014 cap.VI, par. 4, pag. 61, ove si sottolinea che, con le determinazioni n. 97 e n. 152 del 2012 e n. 82 del 2013 sono stati acquistati titoli di Stato per l'accantonamento delle somme necessarie alla restituzione del capitale e del fondo rischi.

²⁵¹ L'art. 3, co. 5, del d.m. n. 389/2003 prevede che tali disposizioni si applicano, per le Regioni, fino all'emanazione di specifiche normative regionali.

Tuttavia, come osservato dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia²⁵², la gestione del cosiddetto *sinking fund* connesso all'emissione del relativo prestito obbligazionario, risulta sottratta ai poteri decisionali dell'Ente Regione essendo a cura esclusiva dell'intermediario finanziario, mentre i rischi connessi al paniere di titoli presenti nel portafoglio del *sinking fund* gravano esclusivamente sulla Regione.

Anche la Sezione regionale di controllo per la Liguria ha rilevato che il rischio corso dalla Regione è stato elevato dovendo garantire un eventuale *default* di Stati sovrani ed enti (che non poteva previamente valutare in quanto scelti liberamente dagli intermediari) e che le operazioni di *swap* di ammortamento poste in essere dalla Regione nel passato non appaiono conformi alla normativa all'epoca vigente dal momento che contrastavano con il principio di contenimento del rischio di mercato che risultava, invece, incrementato essendovi il rischio di perdere le somme versate in caso di bancarotta, ripudio o ristrutturazione del debito da parte degli Stati e degli enti pubblici i cui titoli sono stati immessi nel fondo con l'obbligo di mantenere indenni le controparti²⁵³.

Per la Regione Regione Siciliana è intervenuta, invece, una specifica normativa regionale che ha consentito la chiusura consensuale di due contratti derivati: il primo concernente il sottostante prestito con la Cassa Depositi e Prestiti ed il secondo relativo al prestito obbligazionario "Pirandello" per il quale è stata disposta la liquidazione dell'accantonamento in *sinking fund* in favore della Regione; il flusso finanziario pervenuto alla Regione siciliana ha permesso di ricostituire l'accantonamento per il rimborso *bullet* del Bond Pirandello mediante acquisto di titoli di Stato e successivamente la Regione ha proceduto all'ulteriore acquisto di titoli, quale accantonamento per l'anno 2013.²⁵⁴

²⁵² Cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia: relazione allegata al giudizio di parificazione dell'esercizio 2012 (pag. 42) approvata con deliberazione n. 124/PARI/2013; relazione allegata al giudizio di parificazione dell'esercizio 2013 (pag. 61) approvata con deliberazione n. 126/PARI/2014; nella fattispecie, peraltro, soltanto successivamente agli accordi transattivi intervenuti, nel corso del 2012, tra la Regione Puglia e l'istituto di credito è stata effettuata la sostituzione dei titoli presenti nel *sinking fund* con titoli emessi o incondizionatamente garantiti dalla Repubblica italiana e l'istituto di credito ha effettuato il versamento in favore della Regione della somma di 4,45 milioni euro.

²⁵³ Cfr. Sezione regionale di controllo per la Liguria, pagg. 126-127 della relazione allegata al giudizio di parificazione dell'esercizio 2013, approvata con decisione n. 46/2014/PARI.

²⁵⁴ Le Sezioni Riunite per la Regione Siciliana, nella relazione allegata al giudizio di parificazione (pagg. 234-235), con decisione n. 2/2014/SS.RR./PARI, hanno evidenziato che ai sensi dell'art. 3 della l. r. 15 maggio 2013 n. 9, al fine di razionalizzare e rimodulare il profilo di ammortamento dei mutui e prestiti della Regione, anche attraverso un'eventuale revisione entro il limite massimo di cinque anni dei rispettivi piani di ammortamento, ivi compresa la riduzione della durata, l'Assessore regionale per l'economia è autorizzato ad attivare gli opportuni strumenti finanziari nonché la dismissione dei contratti derivati in essere, in osservanza dell'art. 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448". Le SSRR per la Regione siciliana rilevano, quindi, che, il valore complessivo dell'accantonamento al *sinking fund*, alla data del 31 dicembre 2013, ammonta a 456 milioni di euro, pari al valore nominale dei titoli di Stato in portafoglio. L'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 9 del 2013 ha, inoltre, stabilito che "le somme stanziare nel bilancio della Regione destinate al pagamento degli accantonamenti di quote capitale per la costituzione di fondi occorrenti per il rimborso di prestiti "bullet", possono essere utilizzate per l'eventuale estinzione anticipata di quote delle stesse obbligazioni, ove finanziariamente conveniente, nel rispetto delle quote di accantonamento necessarie all'estinzione del debito a scadenza". L'ipotesi finanziaria descritta dalla norma, denominata tecnicamente "buy-back", è stata oggetto di valutazione da parte della Regione. In quella sede l'Amministrazione ha ritenuto di non procedere all'attivazione dell'operazione finanziaria descritta, atteso che la remunerazione dell'obbligazione "Pirandello Bond" (6,15% annuo) e la vicina scadenza finale della stessa (11.12.2015) non avrebbe generato una significativa disponibilità di titoli sul mercato, a costi finanziariamente convenienti.

Nei prospetti allegati alle linee guida approvate con deliberazione n. 5/SEZ/AUT/2014/INPR è fornita specifica evidenziazione degli importi accantonati in *sinking fund* e *amortizing swap*²⁵⁵, ciò al fine di evidenziare l'ammontare del debito effettivo della Regione al netto delle quote accantonate.

5.4 Le operazioni di ristrutturazione del debito delle Regioni

L'art. 45 del d. l. 24 aprile 2014 n. 66 convertito, con modificazioni nella l. 23 giugno 2014 n. 89 autorizza il Ministero dell'Economia e delle Finanze ad effettuare la ristrutturazione delle operazioni di indebitamento regionale che, alla data del 31 dicembre 2013, presentavano le seguenti caratteristiche: a) vita residua pari o superiore a 5 anni e importo del debito residuo da ammortizzare superiore a 20 milioni di euro per i mutui contratti con il Ministero dell'economia e delle finanze; b) vita residua pari o superiore a 5 anni e valore nominale dei titoli obbligazionari regionali in circolazione pari o superiore a 250 milioni di euro. Per i titoli in valuta rileva il cambio fissato negli swap di copertura insistenti sulle singole emissioni.

I risparmi annuali di spesa derivanti alle Regioni dalle operazioni di ristrutturazione del proprio debito devono essere prioritariamente destinati al pagamento delle rate di ammortamento delle anticipazioni di liquidità, contratte nel corso dell'esercizio 2014, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64 ed ai sensi degli articoli 32, 34 e 35 del citato decreto n. 66/2014.²⁵⁶

Peraltro, ai sensi del comma 6 del citato articolo art. 45 del d.l. n. 66/2014, le anticipazioni contratte dalle Regioni ai sensi degli articoli 2 e 3 del citato decreto legge n. 35 del 2013 sono escluse dalle operazioni di ristrutturazione del debito.

Secondo l'espressa previsione del comma 4 del predetto art. 45 del d.l. n. 66/2014, le operazioni di ristrutturazione del debito delle Regioni non costituiscono nuovi prestiti o mutui ai sensi dell'articolo 4 del d.l. n. 35/2013²⁵⁷.

²⁵⁵ Cfr. Sezione VIII dati contabili, quadro 8.10. 5 bis del questionario allegato alle linee guida per le relazioni dei Collegi dei revisori dei conti presso le Regioni sui rendiconti regionali per il 2013, approvate con la citata deliberazione n. 5/SEZ/AUT/2014/INPR.

²⁵⁶ La normativa da ultimo richiamata disciplina le anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti del settore sanitario per le Regioni sottoposte ai piani di rientro e per il pagamento dei debiti sanitari.

²⁵⁷ Tale norma, infatti, dettata al fine di garantire l'effettività del raggiungimento degli obiettivi programmati di finanza pubblica, subordina per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano che abbiano sottoscritto i contratti di anticipazione di liquidità di cui agli articoli 2 e 3 del d. l. n. 35/2013 la possibilità di sottoscrivere nuovi prestiti o mutui a qualunque titolo e per qualsiasi finalità e di prestare garanzie per la sottoscrizione di nuovi prestiti o mutui da parte di enti e società controllati o partecipati ad una attestazione regionale da cui risulti, oltre al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente, la condizione che il bilancio regionale presenti una situazione di equilibrio strutturale; dette condizioni sono verificate dai tavoli di verifica di appositamente istituiti e recepite in apposita delibera del Consiglio dei Ministri di autorizzazione all'indebitamento.

5.4.1 Le ristrutturazioni effettuate e le relazioni delle Sezioni di controllo allegate ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali

Per l'individuazione delle operazioni di indebitamento ammesse alla ristrutturazione, l'art. 45, comma 10, del d. l. n. 66/2014 dispone l'emanazione, entro il 18 luglio 2014, di un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Infatti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 10 luglio 2014, pubblicato nella gazzetta ufficiale del 12 luglio 2014 n. 160, sono state individuate le operazioni di indebitamento delle Regioni ammesse alla ristrutturazione perché aventi i requisiti di ammissibilità previsti dal comma 5 dell'art. 45 del d. l. n. 66/2014²⁵⁸.

Le operazioni di ristrutturazione ammesse riguardano nove Regioni (Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia e Regione Siciliana); tra queste, cinque Regioni (Abruzzo, Lombardia, Marche, Piemonte e Puglia) hanno richiesto esclusivamente la ristrutturazione di operazioni di indebitamento derivanti dall'emissione di prestiti obbligazionari, tre Regioni (Campania, Lazio, Liguria) hanno richiesto la ristrutturazione del debito derivante sia da mutui che da prestiti obbligazionari, mentre la Regione Siciliana ha fatto richiesta per la ristrutturazione di un mutuo.

L'ammontare complessivo delle operazioni di indebitamento, ammesse alla ristrutturazione secondo il disposto dell'art. 45 del d.l. n. 66/2014, è di circa 15 miliardi di euro.

A seguito dell'operazione di ristrutturazione dei mutui, il debito residuo è rimborsato in trenta rate annuali di importo costante; il tasso di interesse applicato al nuovo mutuo è pari al rendimento di mercato dei buoni poliennali del tesoro con la durata finanziaria più vicina a quella del nuovo mutuo concesso dal Ministero dell'economia e delle finanze (art. 45, comma 11, del d.l. n. 66/2014)²⁵⁹.

La normativa in esame trova applicazione anche per i titoli obbligazionari emessi dalle Regioni aventi una vita residua pari o superiore a 5 anni e valore nominale pari o superiore a 250 milioni di euro.

Il riacquisto dei titoli obbligazionari (*buy back*) da parte delle Regioni (che deve, tuttavia, tener conto del valore dei contratti derivati sottostanti ai bond), è finanziato dal Ministero dell'economia e delle finanze mediante la stipula di mutui aventi le caratteristiche su

²⁵⁸ A tale scopo, le Regioni interessate a richiedere la ristrutturazione dei debiti aventi le caratteristiche su richiamate, hanno trasmesso, entro il 20 giugno 2014, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro - Direzione II, una certificazione congiunta del Presidente della Regione e del responsabile finanziario, con l'indicazione delle operazioni di indebitamento.

²⁵⁹ La relazione tecnica al decreto legge specifica che il comma 11 prevede l'allungamento della scadenza del debito residuo fino a trent'anni, da ammortizzare a rate costanti, con l'applicazione di un tasso di interesse pari al rendimento del BTP di corrispondente durata finanziaria e che il minore onere per interessi passivi delle regioni, determina per le stesse maggiori spazi in termini di patto di stabilità interno: considerando che gli interessi erano attualmente versati ad un'altra pubblica amministrazione - e pertanto si consolidavano a livello di pubblica amministrazione - mentre le spese a valere sui maggiori spazi potrebbero essere destinate a soggetti esterni alla PA, si sconta prudenzialmente un corrispondente effetto peggiorativo su fabbisogno e indebitamento netto.

indicate e pertanto, come precisato dalla relazione tecnica al decreto legge, in questo modo, un debito delle Regioni verso il mercato è sostituito con un debito delle stesse verso il Tesoro.

Come già rilevato, le emissioni obbligazionarie regionali rientrano nella cosiddetta categoria di tipo *bullet* con rimborso alla scadenza in unica soluzione e per esse l'art. 41, comma 2, della l. n. 448/2001 prevedeva l'obbligo di costituire comunque un fondo di ammortamento (*sinking fund*) oppure un contratto di *swap* per l'ammortamento del debito stesso, al fine di evitare che l'intera disponibilità della somma da restituire a scadenza, fosse assicurata solo al termine dell'operazione²⁶⁰.

Al riguardo, la normativa dettata dall'art. 45 del predetto d.l. n. 66/2014 stabilisce che qualora i titoli oggetto di riacquisto o i mutui oggetto di rinegoziazione rappresentino il sottostante di operazioni in strumenti derivati, la Regione deve provvedere alla contestuale chiusura anticipata degli stessi. L'eventuale valore di mercato positivo incassato dalla chiusura anticipata dei derivati è vincolato all'utilizzo da parte della Regione per il riacquisto del debito sottostante il derivato stesso.

Qualora il derivato presenti un valore di mercato negativo per la Regione, esso deve essere ricompreso nell'operazione di riacquisto, a condizione che la somma del valore di riacquisto dei titoli e del valore di mercato del derivato non sia superiore al valore nominale dei titoli stessi. In particolare, nel caso il sottostante sia un mutuo, la somma dell'eventuale valore di mercato negativo del derivato e del capitale residuo del mutuo oggetto di rinegoziazione, non deve essere superiore al capitale residuo risultante alla fine dell'anno solare precedente quello in cui avviene la rinegoziazione.

Le operazioni di riacquisto dei titoli obbligazionari devono avvenire per il tramite di uno o più intermediari individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze tra gli specialisti in titoli di Stato che ricevono apposito mandato delle singole Regioni che devono obbligatoriamente avvalersi della consulenza del MEF²⁶¹.

La Sezione regionale di controllo per le Marche ha rilevato che la Regione, già nel corso dell'esercizio 2012 anticipando le disposizioni dello Stato previste nell'art. 45 del d.l. n. 66/2014, ha effettuato un'operazione di parziale riacquisto sul mercato dei propri titoli obbligazionari del cosiddetto "Bramante bond" al fine di pervenire ad una riduzione del debito

²⁶⁰ La Sezione regionale di controllo per la Puglia, nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Puglia per l'esercizio 2013 (pag. 67) approvata con deliberazione n. 126/PARI/2014, prende atto che, in sede di adunanza pubblica conclusiva dell'attività istruttoria propedeutica al giudizio di parificazione, la Regione Puglia ha comunicato l'intenzione di avvalersi, anche al fine di superare le criticità conseguenti alla presenza della clausola di opzione digitale connessa allo *swap* di ammortamento del debito conseguente al prestito obbligazionario, della normativa dettata in materia di ristrutturazione del debito delle Regioni dall'art. 45 del d. l. n. 66/2014.

²⁶¹ In attuazione del comma 8 dell'articolo 45 della l. n. 89/2014, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha individuato, tra gli specialisti in titoli di Stato, i seguenti intermediari finanziari: Citigroup Global Markets Ltd; BNP Paribas; Deutsche Bank AG; Barclays Bank PLC. a cui le le Regioni, individuate con D.M. 10 luglio 2014 (Abruzzo, Campania, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia), potranno conferire apposito mandato per procedere al riacquisto dei titoli obbligazionari.

complessivo; le operazioni di riacquisto, avvenute a prezzi sotto la parità, hanno generato una plusvalenza di 1.996.300 euro che è stata vincolata nel bilancio regionale allo scopo di destinarla unicamente al rimborso e/o alla ristrutturazione del bond, nonché una riduzione della spesa per interessi passivi²⁶².

La valutazione dei derivati è rimessa secondo la normativa contenuta nell'art. 45 del predetto d.l. n. 66 alle Regioni che devono effettuarla sotto la supervisione del Ministero dell'Economia e delle Finanze -Dipartimento del Tesoro - Direzione II; le Regioni devono, quindi, assumere in autonomia le decisioni in ordine al riacquisto dei titoli ed alla chiusura anticipata delle eventuali operazioni in strumenti derivati ad essi riferite, tenendo conto anche dei versamenti già avvenuti negli *swap* di ammortamento, nei fondi di ammortamento o, comunque, delle quote capitale già accantonate per l'ammortamento di titoli con unico rimborso a scadenza.

In ogni caso, il parametro essenziale per tutte le operazioni di ristrutturazione del debito deve individuarsi nel divieto di incremento del debito; infatti, ai sensi del comma 14 dell'art. 45, ove la somma del prezzo di riacquisto del titolo e del valore degli strumenti derivati ad esso collegati comporti un aumento del debito delle pubbliche amministrazioni come definito dal Regolamento UE 479/2009, non può procedersi all'operazione.

5.5 Le anticipazioni di liquidità

Delle anticipazioni di liquidità (decreti legge nn. 35 e 102 del 2013, legge di stabilità 2014 e decreto legge n. 66 del 2014) si è già diffusamente riportato nella parte I, cap. 3.

Nel rinviare a tale sede per il quadro generale, si rammenta che l'istituto delle anticipazioni di liquidità in favore di Regioni e Province autonome, è stato introdotto dagli articoli 2 e 3 del decreto legge 8 aprile 2013 n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, allo scopo di far fronte ai pagamenti dei debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, diversi da quelli finanziari e sanitari nonché per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale in relazione: a) agli ammortamenti non sterilizzati antecedenti all'applicazione del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118; b) alle mancate erogazioni per competenza e/o per cassa delle somme dovute dalle Regioni ai rispettivi servizi sanitari regionali a titolo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale ²⁶³.

²⁶² Cfr. Sezione regionale di controllo per le Marche, pag. 342-343, relazione allegata al giudizio di parificazione dell'esercizio 2013 approvata con deliberazione n. 55/2014/PARI ove si evidenzia che unitamente alle operazioni di riacquisto parziale dei titoli del "Bramante bond", la Regione Marche ha posto in essere ulteriori azioni che hanno garantito l'integrale recupero del credito vantato nei confronti della banca d'affari Lehman.

²⁶³ L'art. 2 del d. l. n. 35/2013 dispone che, all'erogazione delle somme, nei limiti delle assegnazioni previste, si provvede, a seguito: a) della predisposizione, da parte regionale, di misure, anche legislative, idonee e congrue di copertura annuale del rimborso dell'anticipazione di liquidità, maggiorata degli interessi; b) della presentazione di un

Ai sensi dell'art. 6, comma 5, del citato d.l. n. 35/2013, all'atto dell'erogazione, le Regioni interessate provvedono all'immediata estinzione dei debiti elencati nel piano dei pagamenti, fornendone formale certificazione al tavolo tecnico.

Le somme da concedere, proporzionalmente, a ciascuna Regione sono stabilite con appositi decreti del Ministero dell'economia e delle finanze²⁶⁴.

La normativa appare, pertanto, inquadrarsi nell'ambito delle disposizioni introdotte dal legislatore per ridurre il ritardo nei pagamenti dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni mediante uno strumento che ricalca le anticipazioni di cassa avente notevoli peculiarità (v. par. 5.2.2).

Le anticipazioni di liquidità di cui agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35/2013 comportano l'immissione di liquidità nel sistema per ricostituire le risorse di cassa necessarie a Regioni ed enti locali per onorare i propri debiti.²⁶⁵

Al fine di garantire la tutela degli equilibri di bilancio delle Regioni e delle Province autonome che abbiano sottoscritto i contratti di anticipazione di liquidità per far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili, l'art. 4 del d.l. n. 35/2013 subordina la possibilità di sottoscrivere nuovi prestiti o mutui a qualunque titolo e per qualsiasi finalità e di prestare garanzie per la sottoscrizione di nuovi prestiti o mutui da parte di enti e società controllati o partecipati all'attestazione regionale da cui risulti, oltre al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno precedente, la condizione che il bilancio regionale presenti una situazione di equilibrio strutturale.

La Sezione delle Autonomie ²⁶⁶ (v. sopra, parte I, cap. 3.3) ha chiarito che le somme introitate come anticipazioni di liquidità non debbano influire sulla determinazione del risultato di amministrazione, generando effetti espansivi della capacità di spesa.

piano di pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, ivi inclusi i pagamenti in favore degli Enti locali, comprensivi di interessi nella misura prevista dai contratti, dagli accordi di fornitura, ovvero dagli accordi transattivi, intervenuti fra le parti, ovvero, in mancanza dei predetti accordi, dalla legislazione vigente; c) della sottoscrizione di apposito contratto tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro e la regione interessata, nel quale sono definite le modalità di erogazione e di restituzione delle somme, comprensive di interessi e in un periodo non superiore a 30 anni, prevedendo altresì, qualora la Regione non adempia nei termini ivi stabiliti al versamento delle rate di ammortamento dovute, sia le modalità di recupero delle medesime somme da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, sia l'applicazione di interessi moratori. Il tasso di interesse a carico della Regione è pari al rendimento di mercato dei Buoni Poliennali del Tesoro a 5 anni in corso di emissione. Alla verifica degli adempimenti di cui alle lettere a), b) e c) provvede un apposito tavolo istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, coordinato dal Ragioniere generale dello Stato o da un suo delegato.

²⁶⁴ Cfr. Decreto MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - I.GE.P.A. n. 41831 del 14 marzo 2013; decreto MEF del 28 marzo 2014; decreto MEF dell'8 agosto 2014.

²⁶⁵ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 116/2014/SRCPIE/QMIG.

²⁶⁶ Sez. Aut. del. n. 19/SEZAUT/2014/QMIG.

5.5.1 Le anticipazioni di liquidità nelle relazioni delle Sezioni di controllo allegata ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali

Dall'esame delle risultanze dei rendiconti regionali dell'esercizio 2013 condotto dalle Sezioni regionali è emerso, relativamente alle anticipazioni di liquidità concesse per il pagamento dei debiti sanitari ai sensi dell'art. 3 del citato d. l. n. 35/2013, che l'intero importo è stato interamente impegnato e pagato nel 2013.²⁶⁷

Tuttavia, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha rilevato che, in applicazione dei principi espressi dalla Sezione delle Autonomie, la spesa per la restituzione dell'anticipazione, limitatamente alla quota capitale, avrebbe dovuto confluire nel complessivo disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2013, mentre l'amministrazione regionale, a fronte dell'accertamento in entrata di 2.554.603.200 euro, non ha previsto, nella spesa, eguale importo per il rimborso dell'anticipazione, né ha previsto, in alternativa, la costituzione di un fondo per sterilizzare l'effetto degli avvenuti pagamenti; si è, quindi, concluso che le anticipazioni di liquidità hanno inciso in maniera rilevante sul risultato di amministrazione 2013 e poiché tale impostazione è prevista espressamente nelle leggi regionali che hanno disposto le variazioni di bilancio (leggi regionali 6 agosto 2013 n. 16 e 29 ottobre 2013 n. 19), reputandosi dubbia la conformità delle stesse agli artt. 81 e 119 della Costituzione²⁶⁸, è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale sottolineando che, nel mutato quadro dell'ordinamento costituzionale, l'art. 81 non costituisce l'unica norma in materia di finanza pubblica posto che la l. cost. n. 3/2001, con la nuova formulazione dell'art. 119, co. 6, della Costituzione, ha introdotto il principio che limita il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento e la l. cost. n. 1/2012 ha previsto ulteriori norme costituzionali in materia di finanza pubblica, tra tutte il nuovo art. 97, primo comma²⁶⁹.

Analoga questione di legittimità è stata proposta con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della l.r. Piemonte 1° agosto 2014, n. 6 (di variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016), sempre sotto il profilo del metodo di contabilizzazione che si pone in contrasto con la necessità di sterilizzare l'importo dell'anticipazione di liquidità ricevuta²⁷⁰.

²⁶⁷ Cfr. Sezione regionale di Controllo per la Puglia, pag. 137 e ss. della relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2013 approvata con deliberazione n. 126/PARI/2014 ove è stata effettuata anche la verifica dei mandati di pagamento; Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, pag. 8 delle considerazioni conclusive rese in sede di giudizio di parificazione del rendiconto 2013 tenutosi in data 23 ottobre 2014.

²⁶⁸ Sezione regionale di controllo per il Piemonte, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2013 approvata con deliberazione n. 237/2014/SRCPIE/PARI/2014, cap. IV, par.4, pagg. 45-46.

²⁶⁹ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte, ordinanza n. 49/2014, depositata il 10 novembre 2014, con la quale è stata ordinata la sospensione del giudizio per le voci non parificate e la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

²⁷⁰ Cfr. Ricorso per legittimità costituzionale 14 ottobre 2014, n. 75, pubblicato in G.U. serie speciale - Corte costituzionale - 26 novembre 2014, n. 49, che impugna la legge regionale anche sotto il profilo della dotazione del fondo residui perenti, ritenuto insufficiente a garantire un margine di copertura pari al 70% degli stessi.

La Sezione regionale di controllo per il Lazio ha ritenuto l'istituto delle anticipazioni di liquidità «un *tertium genus*», diverso rispetto sia dall'anticipazione di tesoreria che dal mutuo posto che, pur presentando modalità di restituzione simile a quella del mutuo (piano di ammortamento trentennale), mantiene la natura giuridica dell'anticipazione di tesoreria, finalizzata a fornire risorse utilizzabili per cassa per pagare spese già impegnate e finanziate solo figurativamente attraverso mutuo autorizzato e non contratto (cd. "mutuo a pareggio") e proprio perché tali anticipazioni devono essere restituite in 30 anni, e non nell'esercizio medesimo di contrazione, l'impegno di spesa non può essere iscritto tra le passività nell'esercizio di contrazione, senza che tra le attività sia riportato l'accertamento della provvista derivante dai provvedimenti di copertura dell'indebitamento».²⁷¹

La *voluntas legis* diretta a garantire i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili è stata ribadita anche nelle disposizioni dettate per favorire la competitività del Paese dal d. l. 24 aprile 2014 n. 66 convertito, con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014 n. 89 ²⁷² ed, a partire dall'esercizio 2015, con l'entrata in vigore delle riforma della contabilità degli enti territoriali, l'entità dei debiti commerciali sarà rilevabile anche dai documenti di bilancio.

5.6 L'evoluzione normativa in materia di finanza derivata

La legge 27 dicembre 2013 n. 147 recante la legge di stabilità per l'anno 2014 ha profondamente innovato la materia del ricorso ad operazioni in strumenti finanziari derivati da parte degli enti territoriali.

Infatti, l'art. 1, comma 572, della legge di stabilità 2014 ha apportato rilevanti modifiche all'art. 62 del d. l. 25 giugno 2008 n. 112 convertito nella l. 6 agosto 2008 n. 133 che, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica previsti agli articoli 119 e 120 della Costituzione, aveva vietato alle Regioni, alle Province autonome di Trento e Bolzano ed agli enti locali di stipulare contratti relativi a strumenti finanziari derivati, nonché di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedevano modalità di rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale e interessi fino all'entrata in vigore del regolamento del MEF che doveva individuare la tipologia dei contratti relativi a strumenti finanziari derivati

²⁷¹ Cfr. Sezione regionale di controllo per il Lazio, relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2013 approvata con deliberazione n.220/2014/PARI, pagg.130-131 ove si precisa che «effetto diretto dell'anticipazione di liquidità è la ricostituzione della cassa indistinta (di parte corrente e parte capitale) dell'Ente, le cui disponibilità sono state, in precedenza, destinate al pagamento delle spese d'investimento finanziate con mutuo "figurativo" non contratto, piuttosto che al pagamento delle spese correnti dell'Ente».

²⁷² L'art. 34 del d.l. n. 66/2014 specifica che le Regioni possono accedere, nei limiti degli importi verificati ai sensi dell'articolo 3, comma 3, del decreto-legge n. 35/2013, alle anticipazioni di liquidità anche per finanziare piani dei pagamenti che comprendano i pagamenti dei debiti, effettuati dalle Regioni nel periodo 1° gennaio 2013-8 aprile 2013. L'inserimento dei richiamati debiti nei piani dei pagamenti è effettuato dalle Regioni in via residuale rispetto alle categorie di debiti già individuate dagli articoli 3 e 6 del citato d. l. 35/2013.