



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE TRENINO-ALTO ADIGE/SÜDTIROL
SEDE DI TRENTO

composta dai Magistrati:

Diodoro VALENTE	Presidente
Gianfranco POSTAL	Consigliere
Massimo AGLIOCCHI	Referendario (relatore)

Nella Camera di consiglio del giorno 21 luglio 2015

VISTI gli artt. 97, 100 e 125 della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTO il d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante l'approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol;

VISTO l'art. 6, comma 3-ter, del D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 e successive modificazioni ed integrazioni, concernente norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificati ed integrati dalla deliberazione della medesima Sezione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010 del 17 novembre 2010;

VISTE la note inviate dal Presidente della Provincia autonoma di Trento d.d. 29 maggio 2015 - 8 luglio 2015 (prot. PAT/D317/2015-286868 d.d. 29/05/2015 e PAT/D317/2015-356470 d.d. 08/07/2015), acquisite al protocollo di questa Sezione n. 558 del 4 giugno 2015 e n. 642 del 10 luglio 2015;

VISTA l'ordinanza n. 12 del 7 luglio 2015 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna Camera di Consiglio;

UDITO il Magistrato relatore dott. Massimo Agliocchi;

FATTO

Il Presidente della Provincia autonoma di Trento, con le note in epigrafe indicate, ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell'art. 6, c. 3-ter, del D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305. I quesiti sottoposti all'esame della Sezione attengono all'interpretazione di due disposizioni

del D.lgs. n. 118/2011, come modificato dal D.lgs. n. 126/2014. In particolare, il Presidente istante, premessa l'applicazione della disciplina sull'armonizzazione contabile alla Provincia autonoma con differimento di un anno rispetto alle regioni ordinarie, in forza di quanto previsto dall'art. 79, c. 4-octies, dello Statuto di autonomia del Trentino Alto Adige (come modificato dall'art. 1, commi da 406 a 413, della Legge n. 190/2014) e dall'art. 81-bis della legge provinciale di contabilità (L.P. n. 7/1979), richiede l'interpretazione della Corte in ordine all'art. 75 del D.lgs. n. 118/2011, rubricato "Adeguamento della definizione di indebitamento", nonché dell'art. 62 del medesimo provvedimento legislativo (rubricato "Mutui ed altre forme di indebitamento").

DIRITTO

1. In via preliminare, come di consueto, ogni richiesta di parere sottoposta all'esame della Corte dei conti deve essere previamente verificata sotto il profilo dell'ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

Per quanto attiene alla legittimazione attiva, questa Sezione di controllo si è già recentemente pronunciata analizzando ed evidenziando le peculiarità che caratterizzano la speciale disciplina autonomistica vigente nel territorio della regione Trentino Alto Adige/Südtirol (deliberazioni di questa Sezione n. 9/2015/PAR del 26 marzo 2015 e n. 10/2015/PAR del 20 maggio 2015).

Dal confronto tra le diverse fonti normative - nazionale (art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131) e locale (art. 6, comma 3-ter, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305) - che disciplinano l'attività consultiva della Magistratura contabile sono emerse alcune peculiarità che connotano la funzione svolta dalla Sezione di controllo di Trento rispetto alle altre Sezioni regionali di controllo di questa Corte.

In particolare, i soggetti autorizzati a stimolare una specifica pronuncia di una Sezione di controllo di questa Corte, nella legislazione nazionale, sono le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane, mentre nell'ordinamento locale tale legittimazione spetta esclusivamente alla Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol e alle Provincia autonoma di Trento (e di Bolzano), anche per conto degli enti locali, singoli o associati, e degli altri enti e organismi individuati dall'articolo 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670.

Inoltre, in modo del tutto particolare si configura il procedimento di richiesta dei pareri formulati dagli enti locali del Trentino Alto Adige, giacché, in base alla citata norma di attuazione dello Statuto di autonomia, essi ottengono accesso alla Corte dei conti solo per il tramite della Regione autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol o delle Province autonome, mentre nell'ordinamento nazionale gli enti locali formulano richieste di parere veicolate, di norma, dal Consiglio delle Autonomie locali, se istituito.

Nelle menzionate precedenti pronunce di questa Sezione di controllo è stato altresì evidenziato - precisandone le ragioni - che la legittimazione alla richiesta di pareri spetta unicamente agli organi rappresentativi degli Enti richiedenti, come chiaramente indicato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione del 27 aprile 2004.

2. Per quanto riguarda l'ammissibilità oggettiva la Sezione ha già avuto modo di rilevare, da questo punto di vista, la perfetta simmetria tra la disciplina normativa nazionale e quella locale (deliberazioni di questa Sezione n. 9/2015/PAR d.d. 26 marzo 2015 e n. 10/2015/PAR del 20 maggio 2015).

Pertanto, va segnalato nuovamente che il limite della funzione consultiva della Corte dei

conti consiste principalmente nella materia della “contabilità pubblica”, come declinata in varie occasioni dalla giurisprudenza contabile (Sezione delle Autonomie deliberazione del 27 aprile 2004 e deliberazione n. 5/AUT/2006; Sezioni Riunite, deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010), oltreché nell’impossibilità per il giudice contabile di esprimersi qualora le istanze consultive non abbiano carattere generale ed astratto o interferiscano con altre funzioni, anche di controllo, della Corte dei conti o di altre giurisdizioni

3. Ciò premesso in linea generale sul profilo dell’ammissibilità, il Collegio rileva che la richiesta di parere trasmessa dal Presidente della Provincia autonoma di Trento è ammissibile sia dal punto di vista soggettivo, provenendo dall’organo di vertice rappresentativo dell’Ente istante, sia sotto il profilo oggettivo, riguardando l’interpretazione di norme di contabilità pubblica.

4. Nel merito, la Provincia autonoma di Trento sottopone all’esame della Sezione due distinti quesiti che saranno, di seguito, separatamente trattati.

In via preliminare, il Collegio rileva che le norme di cui si chiede l’interpretazione trovano diretta applicazione anche nel territorio regionale, ancorché caratterizzato da un’ampia forma di autonomia, trattandosi pacificamente di legislazione inerente alla materia dell’armonizzazione dei bilanci pubblici di competenza esclusiva statale ex art. 117, c. 2, lett. e), della Costituzione.

Tuttavia, come previsto dall’art. 79, c. 4-octies, dello Statuto speciale del Trentino Alto Adige (T.U. approvato con D.P.R. n. 670/1972), recentemente emendato dall’art. 1, commi da 406 a 413, della Legge n. 190/2014, nonché come disposto dall’art. 81-bis della legge provinciale di contabilità (L.P. n. 7/1979), che contiene il recepimento della norma statutaria, *“La Provincia, gli enti locali e i relativi enti e organismi strumentali applicano le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) con il posticipo di un anno dei termini previsti dal medesimo decreto”*.

4.1 La prima problematica evidenziata dall’Amministrazione riguarda l’interpretazione dell’art. 75 del D.lgs. n. 118/2011, come modificato dal D.lgs. n. 126/2014, nella parte in cui è stata disposta la sostituzione dell’art. 3, comma 17, della Legge n. 350/2003, che è norma applicabile anche dalla Provincia autonoma di Trento e dagli enti locali del territorio provinciale (cfr. art. 3, comma 21, della medesima Legge n. 350/2003).

La disposizione da ultimo citata, al secondo periodo, dispone ora quanto segue:

“Dal 2015, gli enti di cui al comma 16 rilasciano garanzie solo a favore dei soggetti che possono essere destinatari di contributi agli investimenti finanziati da debito e per le finalità definite dal comma 18”.

In proposito, l’Amministrazione istante richiama il contenuto dell’art. 3, comma 18, lett. g), della ridetta legge, in base al quale, ai fini di cui all’art. 119, ultimo comma, della Costituzione, costituiscono investimenti, tra l’altro:

“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”.

Ciò posto, la Provincia autonoma formula la seguente considerazione:

"...ritenendo che nell'ambito del novero degli enti e organismi appartenenti al settore delle pubbliche amministrazioni rientrano anche le società in house della Provincia, si chiede l'avallo di codesta rispettabile Sezione.

A tal riguardo si rappresenta come le società in esame costituiscano articolazioni organizzative della Provincia ai sensi dell'art. 33 della legge provinciale n. 3 del 2006. In particolare tale norma prevede che la Provincia, per l'esercizio di funzioni e per l'organizzazione e la gestione di servizi pubblici riservati al livello provinciale, nonché per lo svolgimento di attività di servizio strumentali alle attività istituzionali, può avvalersi, oltre che di enti pubblici, fondazioni o associazioni, anche di società di capitali".

In sostanza, la Provincia autonoma, da una delle definizioni delle operazioni di investimento contenute nella citata legge finanziaria per il 2004 (art. 3, c. 18, lett. g), ravvisa una possibile interpretazione estensiva della norma che, codificando il concetto di indebitamento, disciplina e limita il rilascio delle garanzie solo a favore di determinati "soggetti" (art. 3, c. 17). Quindi, secondo la ricostruzione interpretativa proposta, tra i soggetti che potrebbero beneficiare delle garanzie rientrerebbero anche le società *in house*, individuate da fonte normativa locale quali articolazioni organizzative della Provincia autonoma.

Al riguardo la Sezione evidenzia che la definizione di "soggetto pubblico" o di "pubblica amministrazione" non è univoca ed immutabile, avendo subito varie letture nel corso degli ultimi anni, anche in relazione alla fonte normativa che disciplina un determinato settore.

Invero, per la giurisprudenza della Corte di Giustizia (cfr. CGE, sez. VI, 15 maggio 2003, n. 214) "tale nozione viene elaborata settore per settore, tanto sul piano normativo quanto nell'interpretazione giurisprudenziale, adattandola, pertanto, alle esigenze sottese alla normativa che disciplina le singole materie nelle quali il riferimento al soggetto pubblico è necessario ed obbligato, in modo tale da estenderne o da ridurne, caso per caso, l'ampiezza concettuale".

Solo per fare alcuni esempi, al fine di stabilire l'ambito di operatività della deroga al principio della libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (ex art. 39, par. 4, relativo al potere degli Stati membri di riservare ai propri cittadini gli impieghi nella "pubblica amministrazione", e art. 45, par. 1, del Trattato CE, che prevede una deroga alla libertà di stabilimento quando l'attività comporti "l'esercizio anche occasionale di pubblici poteri"), il giudice comunitario ha sostenuto, in modo restrittivo, che la nozione di pubblica amministrazione debba essere elaborata ricorrendo ai criteri della "partecipazione diretta o indiretta all'esercizio dei pubblici poteri e alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche" (cfr., *ex multis*, CGE 30 maggio 1989 in C-33/88).

Diversamente, nel settore degli appalti pubblici, come noto, la Corte di Giustizia ha individuato una nozione molto ampia di "ente pubblico stazione appaltante", creando la figura dell'organismo di diritto pubblico che include anche soggetti formalmente privati.

Nei due casi appena citati, l'interpretazione giurisprudenziale ha portato ad una lettura sostanzialistica del concetto di "soggetto pubblico" al fine di raggiungere gli obiettivi fissati dalla normativa applicabile allo specifico settore (nel primo caso, per dare massima apertura al principio di "libera circolazione" il concetto di pubblica amministrazione è stato significativamente ridotto; nel secondo caso, al fine di ampliare al massimo il valore

fondamentale della “tutela della concorrenza”, la medesima nozione è stata estremamente estesa).

Sul punto, di recente, ha avuto modo di esprimersi anche il Consiglio di Stato (Sez. VI, sentenza n. 2660 del 26 maggio 2015), significativamente affermando quanto segue:

“È vero, infatti, che nel corso degli ultimi anni, la nozione di ente pubblico si è progressivamente “frantumata” e “relativizzata”. Spesso la giurisprudenza ha riconosciuto, dando rilievo a dati sostanziali e funzionali, natura pubblicistica a soggetti formalmente privati, al fine di sottoporli in tutto o in parte ad un regime di diritto amministrativo. Tale equiparazione è stata a volte espressamente stabilita anche dal legislatore con disposizioni che sottopongono soggetti formalmente privati a regole pubblicistiche: si pensi alla stessa figura dell’organismo di diritto pubblico o alle più recenti previsioni normative che hanno in parte “amministrativizzato” l’attività delle società a partecipazione pubblica (cfr., ad esempio, l’art. 18 d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133)”.

“La nozione di ente pubblico nell’attuale assetto ordinamentale non può, infatti, ritenersi fissa ed immutabile. Non può ritenersi, in altri termini, che il riconoscimento ad un determinato soggetto della natura pubblicistica a certi fini, ne implichi automaticamente e in maniera immutabile la integrale sottoposizione alla disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione.

Al contrario, l’ordinamento si è ormai orientato verso una nozione funzionale e cangiante di ente pubblico. Si ammette ormai senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica.

Questa nozione “funzionale” di ente pubblico, che ormai predomina nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale, ci insegna, infatti, che il criterio da utilizzare per tracciare il perimetro del concetto di ente pubblico non è sempre uguale a se stesso, ma muta a seconda dell’istituto o del regime normativo che deve essere applicato e della ratio ad esso sottesa. Occorre, in altri termini, di volta in volta domandarsi quale sia la funzione di un certo istituto, quale sia la ratio di un determinato regime “amministrativo” previsto dal legislatore, per poi verificare, tenendo conto delle caratteristiche sostanziali del soggetto della cui natura si controverte, se quella funzione o quella ratio richiedono l’inclusione di quell’ente nel campo di applicazione della disciplina pubblicistica.

La conseguenza che ne deriva è, come si diceva, che è del tutto normale, per così dire “fisiologico”, che ciò che a certi fini costituisce un ente pubblico, possa non esserlo ad altri fini, rispetto all’applicazione di altri istituti che danno rilievo a diversi dati funzionali o sostanziali.

Emblematica, in tal senso, è la figura dell’organismo di diritto pubblico, che è equiparato sì all’ente pubblico quando aggiudica contratti (ed è sottoposto alla disciplina amministrativa dell’evidenza pubblica), rimanendo, però, di regola, nello svolgimento di altre attività, un soggetto che tendenzialmente opera secondo il diritto privato”.

Tornando ora ad esaminare il caso concreto, si tratta di capire ed interpretare il significato del termine “soggetti” utilizzato dall’art. 3, c. 17, secondo periodo, della Legge n. 350/2003, alla luce della ratio che permea la complessiva disciplina dell’indebitamento pubblico e degli equilibri di bilancio (artt. 81, 97, 119 Cost.; L. n. 243/2012; L. n. 350/2003; L. n. 42/2009, L. n. 196/2009; D.lgs. n. 118/2011; D.lgs. n. 126/2014).

Come sopra visto, la testé menzionata norma prevede che, dal 2015, il rilascio delle garanzie da parte degli enti locali e territoriali sia consentito esclusivamente a favore dei *“soggetti che possono essere destinatari di contributi agli investimenti finanziati da debito e per le finalità definite dal comma 18”*.

Analogamente, l’art. 62, c. 6, del D.lgs. n. 118/2011 prevede che contribuiscono alla

determinazione del limite dell'indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla Regione a favore *"di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti"* individuando, anche in tal caso genericamente, i destinatari dei contratti di garanzia sottoscritti dalla Regione.

L'ulteriore norma che si occupa delle garanzie è il c. 18 dello stesso art. 3 (legge finanziaria 2004), alla cui lett. g) definisce come operazione di investimento *"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"*.

Analogamente, nella legislazione provinciale tuttora vigente, l'art. 33 della L.P. n. 7/1979 (legge provinciale di contabilità), rubricato *"Garanzie prestate dalla Provincia"*, dispone che l'Ente possa concedere garanzie a favore di *"enti"* e di *"altri soggetti"* con specifica legge provinciale che autorizza la stipula del contratto di garanzia.

Può quindi dedursi che il legislatore nazionale e locale, disciplinando la materia dell'indebitamento e dei connessi investimenti pubblici, ha indistintamente utilizzato il termine *"soggetti"*, *"enti"* o *"organismi appartenenti al settore della pubblica amministrazione"*.

Ciò posto, a parere di questa Sezione, la definizione di soggetto beneficiario delle garanzie pubbliche deve essere ricollegata al perimetro degli organismi inclusi nell'elenco delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato approvato annualmente dell'Istat ai sensi dell'art. 1, c. 3, della Legge n. 196/2009, utilizzando i criteri di matrice europea (SEC 2010).

In tal senso si rileva che la recente evoluzione normativa ha manifestato come obiettivo principale quello di omogeneizzare e di stabilizzare i conti delle pubbliche amministrazioni intese in senso ampio, comprensive quindi degli enti strumentali, delle agenzie, delle aziende, delle società partecipate e di qualsiasi altro organismo pubblico (ivi incluse le fondazioni e le associazioni) a prescindere dalla forma o veste giuridica assunta, anche al fine di far emergere situazioni debitorie altrimenti non evincibili dal mero esame dei documenti contabili dell'Ente pubblico.

In tale ottica si può leggere l'art. 11-bis del D.lgs. n. 118/2011 ed il relativo principio contabile di cui all'allegato 4/4, significativamente rubricato *"Definizione e funzione del bilancio consolidato del gruppo amministrazione pubblica"*.

Pertanto, le società *in house* della Provincia autonoma di Trento, in disparte ogni valutazione sulla concreta ricorrenza di tutti i presupposti normativi e giurisprudenziali richiesti per la relativa qualificazione (cfr. la citata sentenza del CdS, Sez. VI, n. 2660/2015), sembrerebbero potersi includere tra i soggetti beneficiari delle garanzie rilasciate dall'ente territoriale, laddove tali organismi siano effettivamente inclusi nell'elenco delle pubbliche amministrazioni redatto dall'Istat e comunque rientrino nel conto consolidato del *"gruppo Provincia autonoma"*, sempreché sussista una legge che legittimi il rilascio delle garanzie medesime in applicazione del principio di legalità dell'azione amministrativa.

Tuttavia, tenuto conto della particolare rilevanza che riveste la soluzione del quesito, anche al fine del coordinamento della finanza pubblica, trattandosi di questione attinente all'armonizzazione dei sistemi contabili, e per l'uniformità applicativa sul territorio nazionale della disposizione normativa esaminata, la Sezione ritiene necessario sottoporre al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, c. 4, della Legge n. 213/2012, la valutazione circa l'opportunità di trasmettere alla Sezione delle Autonomie, ovvero alle Sezioni riunite ai sensi dell'art. 17, c. 31, della Legge n. 102/2009, la seguente questione di

massima di particolare rilevanza:

“se l’art. 75 del D.lgs. n. 118/2011, come modificato dal D.lgs. n. 126/2014, nel sostituire l’art. 3, comma 17, della Legge n. 350/2003, consenta il rilascio di garanzie da parte degli enti di cui al comma 16 della medesima disposizione anche a favore delle società *in house* o comunque a beneficio di qualsiasi altro organismo rientrante nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni”.

4.2 Il secondo quesito all’esame della Sezione appare strettamente collegato alla problematica appena sviluppata e riguarda la determinazione del limite quantitativo dell’indebitamento stabilito dal già citato art. 62 (rubricato “Mutui ed altre forme di indebitamento”) del D.lgs. n. 118/2011, come modificato dal D.lgs. n. 126/2014.

In particolare, la disposizione richiamata dall’Amministrazione istante è il comma 6, ultimo periodo, dell’art. 62, in base al quale *“Concorrono al limite di indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti, salvo quelle per le quali la regione ha accantonato l'intero importo del debito garantito”*.

Al riguardo, l’Ente riferisce quanto segue: *“...si rappresenta che la Provincia rilascia garanzia solo nel caso in cui - ai fini dell'ammortamento delle operazioni di indebitamento contratte dal soggetto a favore del quale viene rilasciata la garanzia medesima - la Provincia stessa provveda ad assegnare, e quindi ad impegnare sul proprio bilancio, contributi in annualità corrispondenti alle rate di ammortamento dell'operazione. Tali contributi sono in grado quindi di coprire integralmente l'onere relativo al rimborso del debito sia per la quota capitale che per la quota interessi.*

L'assegnazione e l'impegno sul bilancio della Provincia delle predette risorse a favore del soggetto al quale è stata rilasciata la garanzia di fatto annullano il rischio di insolvenza da parte dello stesso e quindi il rischio di escussione della garanzia medesima.

Con riferimento a tale profilo, riconoscendo che l'assegnazione e l'impegno a valere sul bilancio della Provincia dei predetti contributi in annualità assolvono alle stesse funzioni dell'accantonamento dell'intero importo del debito garantito ai sensi dell'art. 62 del D.lgs. n. 118 del 2011, si chiede l'autorevole conferma di codesta spettabile Sezione.

A specificazione di quanto sopra si evidenzia che il ruolo della Provincia in termini di garante si muove su un doppio binario: in primo luogo assegnando alla società in house che emette il prestito le risorse finanziarie - nella forma di contributi in annualità - necessarie per l'ammortamento del prestito medesimo; in secondo luogo prestando parallelamente la pertinente garanzia finanziaria.

In esito a tale meccanismo la società che emette il prestito può conseguentemente beneficiare di condizioni più vantaggiose nell'accesso al credito sui mercati finanziari, con un conseguente ritorno positivo per l'intero sistema pubblico provinciale”.

In sostanza, quindi, l’Amministrazione propone, anche in tal caso, un’interpretazione estensiva della condizione stabilita dalla norma in esame (accantonamento intero importo del debito garantito) al fine di escludere dal limite dell’indebitamento le rate sulle garanzie prestate dalla Provincia autonoma, affermando che il meccanismo contabile adottato sinora dall’Ente (impegno sul bilancio di contributi annuali) equivalga (*“assolva alle stesse funzioni”*) a quanto prescritto dal ridetto art. 62, c. 6.

Va anche aggiunto, per completezza, che il comma 7 del medesimo art. 62, dispone un’inibitoria all’assunzione di nuovo debito da parte della Regione qualora il limite quantitativo all’indebitamento sia superato proprio in ragione delle garanzie prestate. Così testualmente recita la norma: *“In caso di superamento del limite di cui al comma 6, 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 merito, in via preliminare, il Collegio rileva che nella richiesta di parere non è stata indicata la fonte normativa che imporrebbe all’Ente di rilasciare garanzie “...solo nel caso in cui la Provincia provveda ad assegnare, e quindi ad impegnare sul proprio bilancio, contributi in annualità corrispondenti alle rate di ammortamento dell’operazione”.

Al riguardo, l’art. 33 della L.P. n. 7/1979, che disciplina le garanzie prestate dalla Provincia, non sembra prevedere alcuna limitazione al rilascio delle garanzie provinciali, disponendo unicamente quanto segue:

“La legge provinciale che autorizza la prestazione di garanzie della Provincia a favore di enti e di altri soggetti in relazione a mutui o anticipazioni indica la copertura finanziaria del relativo rischio a termini dell’articolo 8 e dispone in ordine al recupero delle somme eventualmente erogate.

Nel bilancio sono disposti gli stanziamenti necessari per sopperire agli eventuali oneri derivanti dall’assolvimento degli obblighi assunti dalla Provincia con la prestazione delle garanzie, nonché le previsioni di entrata derivanti dal recupero delle somme eventualmente erogate a fronte delle garanzie medesime.

In allegato al bilancio sono elencate le garanzie prestate dalla Provincia a favore di altri enti e soggetti, con esclusione di quelle relative a operazioni effettuate a valere su contributi autorizzati sul bilancio della Provincia”

Tuttavia, tale disposizione, viene evidentemente letta dalla Provincia in combinato disposto con l’art. 31, c. 2, lett. c), della medesima legge di contabilità provinciale, in base al quale sono escluse dalle forme di indebitamento “le operazioni di finanziamento assunte da enti pubblici e società a partecipazione provinciale, per le quali sia prevista l’erogazione da parte della Provincia di contributi in annualità”.

In definitiva, quindi, la Provincia autonoma non considera indebitamento i prestiti assunti dai soggetti (qui definiti “enti pubblici” e “società a partecipazione provinciale”) beneficiari di contributi provinciali in conto annualità, nonché le garanzie (a favore di “altri enti e soggetti”) di cui all’ultimo comma del citato art. 33 della L.P. n. 7/1979 che, infatti, coerentemente in questa prospettiva, non vengono pubblicate in un elenco allegato al bilancio di previsione.

La disciplina specifica delle modalità di erogazione dei finanziamenti sotto forma di contributi annuali è invece contenuta nell’art. 31-ter della ridetta legge provinciale, ove è anche previsto, all’ultimo comma, che “il debito derivante da operazioni di finanziamento, per le quali sia prevista l’erogazione da parte della Provincia di contributi..., deve essere iscritto nel bilancio degli enti pubblici e delle società a partecipazione provinciale che hanno contratto l’operazione”.

In altri termini, nella legislazione e nella prassi provinciale è stata creata una sorta di “doppio binario” delle garanzie concesse dall’Ente pubblico che vengono considerate indebitamento solo se prestate a soggetti che non risultano beneficiari di contributi autorizzati sul bilancio provinciale.

Tenuto conto, quindi, che la Provincia autonoma non concede garanzie unicamente ai soggetti beneficiari di contributi (si veda l’elenco allegato al bilancio di previsione 2015) e che, perciò, il quesito posto si debba circoscrivere solo alle garanzie offerte dall’Ente a quei soggetti, probabilmente da individuare nelle società *in house*, che, al contrario, ricevono

contributi in conto annualità dall'Ente garante, a parere di questa Sezione, l'interpretazione dell'art. 62, c. 6, ultimo periodo, del D.lgs. n. 118/2011 prospettata dalla Provincia autonoma non appare persuasiva per una serie di ragioni.

Innanzitutto, non è condivisibile l'affermazione secondo la quale l'assegnazione dei contributi al soggetto beneficiario ed il corrispondente impegno sul bilancio della Provincia autonoma "...di fatto annullano il rischio di insolvenza da parte dello stesso e quindi il rischio di escussione della garanzia medesima".

Al riguardo, si rileva che l'ipotesi di insolvenza del soggetto garantito non possa essere a priori ed in astratto esclusa. Di tale evenienza sembra essere cosciente anche la stessa legislazione provinciale che richiama (art. 31-ter, c. 1, della più volte citata L.P. n. 7/1979) "i casi" e "le condizioni" di revoca dei contributi previsti dai provvedimenti di concessione dei medesimi.

In una simile situazione, l'Ente pubblico garante si troverebbe nella condizione di dover pagare l'intero debito residuo, oltretutto gli eventuali accessori di legge e contrattuali (interessi, penalità, spese varie, ecc.), assumendo un ulteriore impegno di spesa sul bilancio, visto che difficilmente la copertura annuale predisposta per l'assegnazione dei contributi sarà in grado di soddisfare l'intera spesa così determinata. Infatti, provando ad esemplificare, se l'insolvenza dovesse verificarsi al quinto anno di un prestito ventennale, il garante sarà verosimilmente costretto ad estinguere anticipatamente il debito residuo pagando le rate mancanti, rimanendo per l'ente pubblico unicamente la possibilità (*rectius*, l'obbligo) di esercitare il diritto di regresso o la surroga nei diritti del creditore (ex artt. 1949 e 1950 del c.c.). Oltretutto, in tale non auspicabile situazione, un'elementare regola di prudenza consiglierebbe vivamente (o, meglio, imporrebbe) al garante pubblico di revocare i contributi in conto annualità originariamente riconosciuti al soggetto garantito ed eventualmente già impegnati anche sui bilanci futuri (come verosimilmente previsto anche nei provvedimenti di concessione dei contributi ex art. 31-ter, c. 1, della L.P. n. 7/1979). In definitiva, sempre al ricorrere dell'ipotesi formulata, l'ente potrebbe vantare un credito ormai di dubbia esigibilità (considerata l'insolvenza del garantito) da iscrivere nel Fondo rischi o nel Fondo svalutazione crediti, mentre avrebbe contestualmente assunto un debito certo ed esigibile di importo superiore alla "copertura" ideata al momento dell'assunzione della garanzia.

Si può ritenere, perciò, che l'impegno sul bilancio della Provincia autonoma delle somme necessarie per coprire i ratei e gli interessi del debito contratto dal soggetto garantito non escluda con assoluta certezza il rischio di morosità del debitore principale, mentre fornisce al creditore un'ottima prospettiva di realizzo della sua pretesa, considerata la prevedibile solvibilità dell'Ente pubblico garante.

Ancora, anche a voler considerare valida l'interpretazione proposta dalla Provincia autonoma, deve rilevarsi che, quantomeno, i contributi in annualità impegnati nel bilancio dovrebbero essere considerati nella determinazione del limite quantitativo dell'indebitamento, visto che il menzionato art. 62, c. 6, ultimo periodo, esclude da tale calcolo le rate sulle garanzie prestate unicamente nel caso di "accantonamento dell'intero importo del debito garantito". Lo stesso art. 31-ter della L.P. n. 7/1979 prevede che la Provincia possa pagare i contributi assegnati all'ente beneficiario direttamente a favore dei soggetti finanziatori, eventualmente accettando anche una delegazione cumulativa di pagamento per saldare i ratei dovuti a titolo di capitale ed interessi (nel limite dei contributi iscritti a bilancio e nel rispetto di quanto previsto dal codice civile). In sostanza, perciò, i

contributi assegnati dalla Provincia corrispondono alle rate di ammortamento dei prestiti o delle garanzie in essere, potendosi dedurre, in definitiva, che il prestito, ancorché contratto da altro soggetto, grava direttamente sul bilancio dell'Ente garante. Da ciò deriva, a parere di questa Sezione, l'impossibilità di considerare equiparabile l'accantonamento previsto dall'art. 62, c. 6, con i contributi annuali iscritti a bilancio dalla Provincia autonoma, giacché tali erogazioni costituiscono, in ultima analisi, le rate di ammortamento dei prestiti.

Infine, l'argomentazione forse più pregnante che induce la Sezione a ritenere non convincente l'interpretazione proposta dalla Provincia autonoma, deriva dalla logica e dalla ratio dell'intera normativa sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio e dalla complessiva disciplina dell'indebitamento, della sostenibilità del debito pubblico e degli equilibri di bilancio recata dalla Costituzione (artt. 81, 97, 119) e dalle leggi che ne danno attuazione (L. n. 243/2012, L. n. 350/2003, L. n. 42/2009, L. n. 196/2009, D.lgs. n. 118/2011 e D.lgs. n. 126/2014).

In particolare, posto che l'evidente obiettivo perseguito dal legislatore nazionale, anche in adempimento di precisi obblighi assunti in sede europea, è quello di creare una disciplina complessiva ed omogenea del debito consolidato degli enti territoriali, comprensivo, come sopra visto, anche del debito di tutti i soggetti appartenenti all'intero "gruppo pubblica amministrazione", al fine di rendere confrontabili i dati e gli schemi contabili, non sembrano prospettabili, secondo il giudizio di questa Sezione, interpretazioni difformi dal testo letterale dell'art. 62 del D.lgs. n. 118/2011 che prevede, giocoforza, un limite all'assunzione di debito uniforme su tutto il territorio nazionale.

Al riguardo, il Collegio ribadisce ancora che la disciplina dell'armonizzazione, degli equilibri di bilancio e quindi del debito pubblico, ivi incluso l'indebitamento regionale e della Provincia autonoma, è riservata al legislatore statale ai sensi della Legge costituzionale n. 1/2012 e della relativa legge di attuazione (L. n. 243/2012), come statuito di recente anche dalla Corte costituzionale (sentenza n. 88/2014). Pertanto, in tale settore, alle Regioni ordinarie ed alle Autonomie speciali non è consentito alcun margine legislativo, dovendo trovare diretta ed immediata applicazione la citata normativa nazionale.

Tuttavia, anche per questo secondo quesito, trattandosi di problematica che inevitabilmente assume particolare rilevanza anche al fine del coordinamento della finanza pubblica e per l'uniformità applicativa sul territorio nazionale della disposizione normativa esaminata, la Sezione ritiene necessario sottoporre al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, c. 4, della Legge n. 213/2012, la valutazione circa l'opportunità di trasmettere alla Sezione delle Autonomie, ovvero alle Sezioni riunite ai sensi dell'art. 17, c. 31, della Legge n. 102/2009, la seguente questione di massima di particolare rilevanza:

"se l'art. 62, c. 6, ultimo periodo, del D.lgs. n. 118/2011, come modificato dal D.lgs. n. 126/2014, possa essere interpretato in modo estensivo, riconoscendo la possibilità per la Regione (Provincia autonoma) di adottare ulteriori e differenti meccanismi contabili, diversi dall'accantonamento in bilancio dell'intero importo del debito garantito, al fine di escludere dalla determinazione del limite quantitativo dell'indebitamento regionale le rate sulle garanzie prestate dalla Regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti".

P.Q.M.

La Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, considerata l'esigenza di un'interpretazione uniforme di alcune disposizioni sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio che interessa tutto il territorio nazionale, tenuto anche conto della necessità del coordinamento della finanza pubblica, sottopone al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della Legge n. 213/2012, l'opportunità di rimettere alla Sezione delle Autonomie, ovvero alle Sezioni riunite ai sensi dell'art. 17, c. 31, della Legge n. 102/2009, le seguenti questioni di massima di particolare rilevanza:

1. *“se l'art. 75 del D.lgs. n. 118/2011, come modificato dal D.lgs. n. 126/2014, nel sostituire l'art. 3, comma 17, della Legge n. 350/2003, consenta il rilascio di garanzie da parte degli enti di cui al comma 16 della medesima disposizione anche a favore delle società in house o comunque a beneficio di qualsiasi altro organismo rientrante nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni”.*
2. *“se l'art. 62, c. 6, ultimo periodo, del D.lgs. n. 118/2011, come modificato dal D.lgs. n. 126/2014, possa essere interpretato in modo estensivo, riconoscendo la possibilità per la Regione (Provincia autonoma) di adottare ulteriori e differenti meccanismi contabili, diversi dall'accantonamento in bilancio dell'intero importo del debito garantito, al fine di escludere dalla determinazione del limite quantitativo dell'indebitamento regionale le rate sulle garanzie prestate dalla Regione a favore di enti e di altri soggetti ai sensi delle leggi vigenti”.*

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del servizio di supporto della Sezione, all'ufficio di Presidenza della Corte dei conti e al Presidente della Provincia autonoma di Trento.

Così deciso in Trento, nella Camera di Consiglio del giorno 21 luglio 2015.

Il Magistrato relatore
f.to Massimo AGLIOCCHI

Il Presidente
f.to Diodoro VALENTE

Depositato in Segreteria il 21 luglio 2015

Il Dirigente
f.to Francesco Perlo