

**Parere n.11/2007 - Parere in materia di indebitamento degli enti locali  
(art. 44, comma 2 Legge n. 448/2001, emissione di prestiti  
obbligazionari per rinegoziare o convertire debiti di un ente locale)**



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Parere

n. 11/Par./2007

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 1 agosto 2007 composta dai Magistrati:

Dott. Ivo MONFELI	Presidente
Dott. Ugo REPPUCCI	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Referendario Relatore

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Novara del 10 luglio 2007 che concerne la possibilità di emissione di un prestito obbligazionario;

Vista l'Ordinanza n. 13/2007 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

#### FATTO

La richiesta di parere concerne la possibilità di emissione di un prestito obbligazionario per rinegoziare o riconvertire il residuo debito di un ente locale antecedente al 31.12.1996.

In particolare, in assenza di una norma che espressamente lo vieti, il Comune istante chiede se vi siano vincoli giuridici o normativi che limitino tale emissione.

#### MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n.131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i

comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha adottato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131/03, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto alla ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Novara, ente legittimato, ed è stata formalizzata dal Sindaco, organo rappresentativo

dell'Ente ai sensi del D. Lgs 18 agosto 2000, n. 287 (T.U.E.L.).

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

## 2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché, da ultimo, nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

La richiesta di parere in esame rientra nella materia della contabilità pubblica, vertendo su una questione di ordine generale riguardante l'indebitamento degli enti locali.

Anche sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

## 3) Merito:

Il Comune di Novara ha chiesto di sapere se si possano emettere prestiti obbligazionari per rinegoziare o riconvertire debiti antecedenti alla data del 31 dicembre 1996.

Per la disciplina di tali operazioni occorre fare riferimento all'articolo 41 della legge 28 dicembre 2002, n. 448, che stabilisce il contenuto e le modalità di coordinamento dell'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti

territoriali. In particolare il comma 2 del citato articolo 41 stabilisce che, fermo restando quanto previsto nelle relative pattuizioni contrattuali, gli enti locali possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996, anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione o rinegoziazioni (pure 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'articolo 2 del D.Lgs 1 aprile 1996, n. 239.

Non innova al riguardo l'articolo 71 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, che impone agli enti locali di provvedere, se consentito dalle clausole contrattuali, alla conversione dei mutui con oneri di ammortamento anche parzialmente a carico dello Stato in titoli obbligazionari di nuova emissione o alla rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui stessi, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività. L'ambito di applicazione di questa norma è chiaramente circoscritto ai mutui con oneri di pagamento a carico, integrale o parziale, dello Stato, contratti dallo Stato stesso ovvero dagli enti territoriali. La circolare 28 giugno 2005 del Ministero dell'economia e delle finanze, correttamente precisa che la disciplina della conversione – rinegoziazione dei mutui con oneri a carico dello stato, introdotta dal citato articolo 71 della legge n. 311 del 2004, integra e non modifica l'ordinamento vigente, ponendosi su uno scenario parallelo rispetto a quello delineato dall'articolo 41 della legge n. 488 del 2001 di cui riprende il principio informatore, ovvero la riduzione del

costo dell'indebitamento attraverso la trasformazione di una passività esistente in un'altra con costi più allineati ai livelli di mercato.

Alla luce del delineato quadro normativo, deve ricondursi all'articolo 44, comma 2 della legge n. 448 del 2001 la disciplina generale relativa all'emissione di prestiti obbligazionari per rinegoziare o convertire debiti di un ente locale.

Come precisato dalla circolare 27 maggio 2004 del Ministero dell'economia e delle finanze, uno degli obiettivi primari dell'articolo 41 della legge n. 448 del 2001 consiste nell'assicurare un accesso al mercato dei capitali il più possibile efficace, ordinato e prudente.

In quest'ottica devono interpretarsi le condizioni e i limiti posti dalla disciplina in parola, compreso quello che consente operazioni di conversione e rinegoziazione solo con riferimento ai mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996.

Né può fondarsi la possibilità di ricorrere al prestito obbligazionario per migliorare l'indebitamento dell'ente, anche per i mutui antecedenti a quella data, sull'articolo 202 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) che autorizza gli enti locali ad attivare prestiti obbligazionari nelle forme consentite dalla legge. Tale disposizione è da intendersi come specificazione dell'articolo 199 del medesimo TUEL che elenca, fra i mezzi di copertura delle spese di investimento degli enti locali anche forme di ricorso al mercato finanziario. Il citato articolo 205, si limita, infatti, a consentire spese di investimento mediante l'emissione di un prestito obbligazionario nelle forme consentite dalla legge, non risulta dunque applicabile alla rinegoziazione dei contratti di mutuo in corso di esecuzione.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 1 agosto 2007.

Il Referendario Relatore  
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente  
F.to Prof. Avv. Ivo MONFELI

Depositato in Segreteria il 1 agosto 2007  
Il Direttore  
F.to Nicola Mendoza