

Deliberazione n. **7/2008/Par.**

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nell'adunanza del 30 aprile 2008

composta da:

Giuseppe Ranucci	Presidente
Fabio G. Galeffi	Primo Referendario
Andrea Liberati	Primo Referendario
Saverio Galasso	Referendario

Parere del. n. 7/2008

Provincia di Ascoli Piceno

VISTO l' art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 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 cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8°;

VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere da parte dal Presidente della Provincia di Ascoli Piceno del 25 gennaio 2008;

VISTA l'ordinanza n. 3/2008 del 15 aprile 2008 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna ed ha nominato il referendario Andrea Liberati relatore per la questione in esame;

UDITA la relazione del Magistrato Relatore;

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La richiesta di parere all'esame di questa Sezione proviene dal Presidente della Provincia di Ascoli Piceno e ha ad oggetto la possibilità di emettere prestiti obbligazionari o contrarre nuovi mutui o riconvertire debiti per rinegoziare o riconvertire debiti antecedenti il 31 dicembre 1996, contratti con la Cassa Depositi e Prestiti, in relazione al principio generale di riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico dell'ente al netto delle commissioni.

Secondo la Provincia richiedente, tale principio, a sua volta, appare in linea con l'esigenza della riduzione del rapporto debito/PIL, nonché del valore della spesa per interessi a carico della finanza pubblica.

Inoltre, poiché i due riferiti parametri costituiscono indicatori di verifica, a livello comunitario, della tenuta dei conti pubblici del sistema Paese, sarebbe oltretutto perseguito un obiettivo primario, più volte ripreso dal Legislatore.

La richiesta va ritenuta ammissibile sotto il profilo soggettivo in conformità al costante orientamento di questa Sezione.

Appare ammissibile anche sotto il profilo oggettivo interessando la contabilità pubblica con riferimento all'indebitamento dell'ente locale.

Nel merito la Sezione osserva quanto segue.

A fronte del principio generale del divieto di indebitamento per spese correnti, sta un complesso di norme che autorizzano o vietano determinati comportamenti o attività degli enti locali non per bloccare le loro iniziative autonome e discrezionali, ma solo per indirizzarle e coordinarle, nell'evidente esigenza della loro armonizzazione nel sistema della finanza pubblica nel suo complesso.

Sembra, in sintesi, possa effettuarsi la seguente ricostruzione:

- l'art. 41 comma 2 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, consente, nel primo periodo, una ulteriore modalità di emissione di titoli obbligazionari o contrazione di mutui con previsione del rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione di un fondo di ammortamento (anche attraverso swap), contestuale alla emissione o alla stipula del mutuo. La disposizione è a regime, ma ha carattere facoltativo e non reca innovazione alcuna in ordine alle condizioni generali prescritte dall'art. 35 anzidetto: essa, pure, inoltre, vale esclusivamente per gli indebitamenti di nuova costituzione;
- il secondo periodo dell'art. 41 comma 2 ha pure esso carattere facoltativo, reca specifiche agevolazioni ed ammette la conversione dei mutui contratti dagli enti successivamente al 31 dicembre 1996;
- tale limitazione temporale (che ha superato il vaglio di costituzionalità) si spiega, come osservato nella sentenza 376/2003 della Corte Costituzionale, con il fatto che, per i debiti antecedenti alla riferita data,

vigeva la disciplina stabilita dall'articolo 49, comma 15, della finanziaria 1998 (legge 27 dicembre 1997, n. 449), che ha però cessato la sua operatività con il 31 dicembre 2005: la misura in sostanza, pur essa facoltativa, ha concesso agli enti il periodo di un settennio per provvedere alle condizioni agevolate ivi previste all'estinzione anticipata dei mutui in essere al 31 dicembre 2006;

- è agevole ravvisare, nella rilevata sequenza normativa, una disciplina compiuta e organica delle passività degli enti, distintamente per i periodi ante e post 1996;
- a parte va considerata la disposizione di cui all'articolo 1, comma 71, della legge 30 dicembre 2004, n. 111, concernente esclusivamente mutui con oneri totale o parziale carico dello Stato;
- infine l'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito dalla legge 29 novembre 2007, n. 120, rappresenta una disposizione a carattere facoltativo che consente, agli enti che ne facciano richiesta, di ottenere contributi nel caso di estinzioni anticipate dei mutui effettuate nel triennio 2007-2009 attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione disponibile. Si tratta di un'agevolazione, da inquadrarsi nella disciplina generale di cui all'articolo 187, comma 2, del TUEL, che aggiunge, alle tassative possibilità di utilizzazione ivi previste, una ulteriore possibilità di utilizzazione dell'avanzo di amministrazione; non si tratta, anche qui, di una disposizione a regime (il suo carattere è temporaneo) e non sembrerebbe, comunque, stando al tenore della richiesta di parere, che l'ente intenda al momento avvalersi della disposizione medesima.

Tanto premesso si deve rilevare in primo luogo come la Corte Costituzionale, con sentenza 376/2003, in merito alla problematica se "il comma 2 dell'articolo 41 là dove prevede che le regioni possono convertire i mutui contratti dopo il 31 dicembre 1996 anche con la rinegoziazione dei medesimi, detterebbe una norma irragionevole, non essendo dato comprendere il senso del limite temporale, e si porrebbe in contrasto con l'articolo 119 della costituzione, in quanto preclude il minor onere finanziario che questa rinegoziazione comporterebbe, per l'avvenuta diminuzione dei tassi d'interesse", sollevata dalla regione Toscana, ha statuito che la questione medesima "non è fondata. Il contenuto della norma, nella parte in cui essa è contestata (vale a dire nel solo secondo periodo del comma), si risolve nella facoltà riconosciuta agli enti territoriali di convertire i mutui contratti e di rinegoziare i loro rapporti debitori. La limitazione temporale ai mutui contratti dopo il 31 dicembre 1996, di cui si duole la ricorrente, si spiega con il fatto che, quanto ai mutui in essere al 31 dicembre 1996, analoga previsione era già contenuta, sia pure limitatamente agli enti locali, nell'articolo 49, comma 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449".

Essendo stata affrontata in maniera specifica dal Giudice costituzionale la questione, risolta nel senso della legittimità della limitazione temporale imposta, non rinvia la Sezione ragioni sufficienti per discostarsene, essendo invariata la disposizione di legge.

Infatti, la problematica si inserisce nel delicato rapporto delle condizioni dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali, che rientra principalmente nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà

legislativa concorrente delle regioni, vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato.

Orbene, non v'è dubbio che il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati di controllo: onde, attesa la specificità della materia, non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Il carattere finalistico dell'azione di coordinamento può comportare, a livello centrale, non soltanto la determinazione delle norme fondamentali regolanti la materia, ma altresì poteri puntuali eventualmente necessari o strumentali all'effettivo perseguimento, in concreto, della finalità di coordinamento, finalità che, di per sé, non può non comportare una parziale riduzione dell'area di intervento dei livelli territoriali sub statali. Per quanto riguarda, in particolare, l'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali, i poteri di coordinamento che possono essere legittimamente attribuiti ad organi centrali sono altresì connessi, per l'oggetto, con la competenza statale in materia di "tutela del risparmio e mercati finanziari" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione, che riguarda in particolare la disciplina delle forme e dei modi in cui i soggetti - e così anche, in particolare, gli enti territoriali - possono ottenere risorse finanziarie derivanti dalle emissioni dei titoli e da contrazione di debiti.

Naturalmente la configurazione dei poteri in questione deve tuttavia assicurare la sussistenza e l'operatività delle sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto alle quali l'azione di coordinamento

non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi. In conformità, dunque, all'insegnamento reso dalla stessa Corte costituzionale nella pronuncia sopra citata, deve riconoscersi che "del resto, anche riguardo alle Regioni, la norma in questione non è idonea a precludere le determinazioni e attività che gli enti autonomi possano porre in essere nell'esplicazione della propria capacità contrattuale nei rapporti con gli istituti di credito".

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia del parere sarà trasmesso, a cura del Direttore della segreteria, al Presidente della Provincia interessata.

Il Presidente

f.to Giuseppe Ranucci

L' estensore

f.to Andrea Liberati

Depositata in Segreteria in data **21 maggio 2008**
Il Direttore della Segreteria
f.to Carlo Serra