



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	I Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott.ssa Alessandra Olessina	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario

**nell'adunanza del 5 febbraio 2009**

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 110 del 12 gennaio 2009, con la quale il Sindaco del Comune di Castellanza (VA) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza n. 19 del 29/01/2009, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Castellanza;

Udito il relatore, dott.ssa Alessandra Olessina

### **PREMESSO**

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Castellanza (VA) ha chiesto alla Sezione di rendere apposito parere in merito all'eventuale operazione di estinzione anticipata di alcune posizioni debitorie del Comune, che, previa valutazione della convenienza economica, l'ente intenderebbe effettuare, in parte, tramite l'assunzione di un nuovo mutuo a condizioni più favorevoli e, in parte, con l'utilizzo di una quota dell'avanzo di amministrazione.

### **IN VIA PRELIMINARE**

#### **Sull'ammissibilità della richiesta**

La richiesta del parere in esame è fondata sull'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, che attribuisce alla Corte dei conti una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica.

Il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti appunto dall'art. 7, comma 8, della Legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito questa Sezione ha precisato in più occasioni che la norma in esame, il cui contenuto risulta ancora poco approfondito sia dalla giurisprudenza contabile che dalla dottrina, consente alle amministrazioni regionali, provinciali e comunali, di rivolgere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti due diverse tipologie di richieste (deliberaz. n. 9 del 12 marzo 2007). Da un lato, possono domandare l'intervento della magistratura contabile al fine di ottenere forme di "collaborazione", non specificate dalla legge, dirette ad assicurare la regolare gestione finanziaria dell'ente ovvero l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Dall'altro possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva, che nei primi anni di applicazione della legge è stata la principale forma di collaborazione attivata dalle amministrazioni locali, non esaurisce quindi la possibilità d'intervento delle Sezioni regionali della Corte dei conti, in seguito a specifiche richieste degli enti territoriali.

Anzi, in base alla formulazione della norma non sembrerebbe neppure essere la principale forma di collaborazione, poiché nella prima parte del comma 8 dell'art. 7 è chiaramente specificato che gli enti territoriali possono domandare alle Sezioni regionali della magistratura contabile "ulteriori forme di collaborazione", con l'unico limite della finalizzazione alla regolare gestione finanziaria dell'ente ed allo svolgimento della azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

L'intensificarsi dell'uso degli strumenti collaborativi innanzi indicati richiede ulteriori approfondimenti sulla natura e sull'ambito della funzione, indirizzati al suo corretto esercizio.

In proposito va considerato che l'attribuzione della funzione consultiva alle Sezioni Regionali della Corte dei conti si situa nell'ambito dell'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale n. 3/2001 che ha radicalmente modificato il titolo V della Costituzione.

In conseguenza della equiordinazione degli enti territoriali allo Stato (art. 114 Cost.), e della necessaria abrogazione di ogni forma di controllo amministrativo esterno sulle Regioni (art. 124 Cost.), sulle Province e sui Comuni (art. 130 Cost.), il legislatore ha inteso permettere agli enti territoriali di avvalersi della collaborazione della Corte dei conti, organo magistratuale che opera quale garante imparziale nell'interesse dello Stato-comunità (Corte cost. 12-27 gennaio 1995, n. 29), e, dopo la riforma costituzionale, di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica (Corte cost. 11 ottobre-9 novembre 2005, n. 417).

Le nuove attribuzioni conferite alla Corte dei conti appaiono così finalizzate ad individuare un organo neutrale che, in materia di coordinamento della finanza pubblica, interagisce tra i vari livelli di governo della Repubblica a tutela delle istanze e prerogative di ciascuno di essi in una materia, quale quella della finanza pubblica, che condiziona l'esercizio di tutte le funzioni pubbliche.

Contemporaneamente le modalità di esercizio del controllo e le ulteriori attribuzioni intestate alla Corte di conti intendono esaltare la natura collaborativa della funzione, propedeutica allo svolgimento dell'attività degli

enti territoriali secondo il principio di legalità e, soprattutto, di legalità finanziaria.

In proposito questa Sezione ha più volte posto in luce che la nozione di legalità riferita all'attività della pubblica amministrazione si è andata approfondendo ed arricchendo, investendo l'esercizio del potere conferito all'amministrazione non solo al rispetto delle disposizioni normative, ma anche alla sua rispondenza ai principi di buona amministrazione canonizzati nell'art. 97 della Costituzione. Anzi, quest'ultimo aspetto del principio di legalità va assumendo sempre maggior rilievo, dal momento che la pubblica amministrazione, ed in particolar modo gli enti territoriali, assicurano ai cittadini servizi pubblici, il cui livello delimita le loro condizioni di vita. Ne consegue l'esigenza di assicurare il rispetto del principio di legalità, come sopra inteso, sia preventivamente, in sede di processo decisionale degli amministratori dell'ente, sia in sede di verifica dell'attività attraverso i controlli interni ed il controllo esterno collaborativo.

La funzione, di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, si connota così come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione s'inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nell'ambito delle tematiche sulle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che pertengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Alla luce delle esposte considerazioni va delimitato l'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti ad attivare le forme di collaborazione.

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, limitando l'ammissibilità delle richieste, sul piano soggettivo, agli organi rappresentativi degli enti (nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il

Consiglio comunale). Inoltre si è ritenuto che la mancata costituzione del Consiglio delle Autonomie Locali non costituisca elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003 usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

In tal senso, questa Sezione, con deliberazione n. 1 del 4 novembre 2004, ha già precisato che "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale".

Limiti alla legittimazione oggettiva vanno invece stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nell'ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti, ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico, oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica, che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, di richieste che si risolvono in scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, di richieste che attengono a giudizi in corso, di richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Venendo al caso di specie, la richiesta di parere è, conformemente a quanto si è detto, sottoscritta dal Sindaco del Comune di Castellanza (VA).

Inoltre, si ritiene sussistente anche il requisito di ammissibilità oggettiva del parere.

Infatti, la richiesta ha una formulazione "*generale*", nel senso già chiarito dalla giurisprudenza contabile (si veda, al riguardo, Sez. controllo Lombardia, delib. n. 9/pareri/2006), poichè è attinente all'interpretazione di norme e principi di istituti di contabilità pubblica.

L'oggetto del parere rientra nell'alveo della contabilità pubblica, in quanto attiene ai riflessi finanziario-contabili dell'operazione di ristrutturazione/estinzione di un debito.

Inoltre, la richiesta non presenta alcun pericolo d'interferenza o commistione con l'attività amministrativa, in quanto prescinde da ogni indicazione specifica sulle scelte, che il Comune di Castellanza potrà, nell'ambito della propria discrezionalità, porre in essere con riferimento alle modalità amministrative gestionali concrete di realizzazione dell'operazione in questione.

Infine, la richiesta di parere non risulta interferire con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso.

Pertanto, la richiesta di parere è *in toto* ammissibile e può essere esaminata nel merito.

#### **NEL MERITO**

Innanzitutto va ribadito il principio, più volte affermato da questa Sezione, in base al quale è potere-dovere dell'ente, in quanto rientrante nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa, adottare le scelte concrete sul se e come effettuare la ristrutturazione/estinzione dei propri debiti, con le correlative opportune cautele e valutazioni, anche in ordine alla convenienza economica dell'operazione, che la sana gestione finanziaria richiede.

A questa Corte spetta dare indicazioni sulla fattibilità dell'operazione alla luce delle norme e dei principi che regolano gli istituti di contabilità pubblica che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata.

Occorre dar conto che questa Sezione si è già pronunciata in due occasioni in ordine alla possibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione per il rimborso anticipato del debito residuo relativo a mutui, affermandone la fattibilità nei limiti e secondo le modalità di cui all'art. 187 del TUEL (ossia sostanzialmente: il previo accertamento dell'avanzo ex art. 186 del TUEL con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso; la possibile applicazione dell'avanzo nel corso dell'esercizio al bilancio di previsione con delibera di variazione; l'utilizzo di fondi non vincolati).

Si tratta, tuttavia, di due pronunce (deliberaz. nn. 36 e 40/pareri/2007) intervenute prima delle più recenti modifiche legislative riguardanti la fattispecie.

Com'è noto, infatti, l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di mutui è stata oggetto, negli ultimi anni, di numerosi interventi legislativi.

Più precisamente, la Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria per il 2007) all'art. 1, co. 699, ha abrogato l'art. 28, co. 3, della Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Legge finanziaria per il 1999), il quale dava sostanzialmente la possibilità agli enti di procedere ad anticipare il rimborso dei prestiti contratti con la Cassa Depositi e Prestiti senza dover sostenere oneri aggiuntivi oltre a quelli del rimborso del residuo debito.

Il D.L. 1° ottobre 2007, n. 159 convertito nella Legge 29 novembre 2007, n. 222 all'art. 11 è intervenuto nuovamente in materia, stabilendo che per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 siano messi a disposizione fondi finalizzati ad erogare contributi per incentivare l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione al finanziamento dell'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari da parte di province e comuni.

Il Decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del 13 febbraio 2008 ha specificato le modalità di determinazione e di corresponsione di tale contributo, sostanzialmente finalizzato a far fronte alle spese corrisposte a titolo di indennizzi correlati strettamente all'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari effettuate negli anni 2007, 2008, 2009 mediante utilizzo prioritario dell'avanzo di amministrazione disponibile accertato in sede di rendiconto.

La Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria per il 2008) all'art. 2, co. 13 ha modificato l'art. 186 del TUEL, inserendo espressamente, nel comma 2, lett. b) dell'articolo in parola, l'estinzione anticipata di prestiti tra le destinazioni di utilizzo dell'eventuale avanzo di amministrazione accertato ai sensi dell'art. 186 del TUEL. Risulta, quindi, superata la questione interpretativa affrontata nelle due pronunce di questa Sezione sopra indicate, circa la possibilità di ricomprendere l'estinzione anticipata di mutuo tra le tipologie di spesa per le quali può essere utilizzato l'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 186 del TUEL.

Quindi, da una disamina della normativa vigente emerge il sostanziale *favor* del legislatore nei confronti dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di mutui.

Ciò si inquadra nella più generale logica di contenimento del livello di indebitamento degli enti che risulta anche dalle più recenti disposizioni finanziarie.

Basti pensare alla disposizione contenuta nell'art. 2<sup>ter</sup> del D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella Legge 28 gennaio 2009, n. 2, che prevede la possibilità per i Comuni che abbiano rispettato il Patto di stabilità interno nel triennio 2006-2008, di escludere dai saldi rilevanti ai fini del Patto per l'anno 2009, le somme destinate ad investimenti infrastrutturali o al pagamento di spese in conto capitale relative ad impegni già assunti, qualora tali spese siano finanziate da risparmi derivanti, tra l'altro, dai minori oneri per interessi registrati a seguito dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione disponibile per la rinegoziazione di mutui e prestiti.

Inoltre, la Legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Legge finanziaria per il 2009), all'art. 3, co. 66, modificando l'art. 1, co. 70, della Legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge finanziaria per il 2002), ha previsto che gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996 anche mediante rinegoziazioni in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi.

Peraltro, in merito alle operazioni di rinegoziazione dei mutui a condizioni più favorevoli, appare opportuno richiamare le considerazioni già svolte da questa Sezione, a partire dalla deliberaz. n. 52 del 17 aprile 2008, con riferimento alla valutazione della convenienza economica dell'operazione.

Al riguardo, questa Sezione ha messo in luce che il vantaggio che deve essere preso in considerazione, anche ai fini della sana gestione finanziaria dell'ente, non può essere solo quello meramente finanziario dato dalla differenza fra l'attualizzazione dei flussi dei pagamenti della passività originaria e quelli della nuova passività, ma deve consistere in una valutazione finanziaria ed economica della complessiva situazione dell'ente, non solo in relazione ai dati finanziari attualizzati dell'operazione, ma anche ai rischi che l'ente locale assume con la nuova operazione di indebitamento, nonché all'eventuale allungamento del periodo del debito che vincola l'attività futura dell'Amministrazione. Nella valutazione non è sufficiente, perciò, un raffronto tra costi attuali degli interessi pagati sull'ammontare capitale della passività, ritenendosi vantaggiosa l'operazione solo perché si verifica una diminuzione del tasso d'interesse nell'esercizio finanziario nel quale si rinegozia il debito ed

in quelli immediatamente successivi. La convenienza economica va saggiata invece sulla base di una pluralità di elementi, tra i quali debbono concorrere anche i rischi connessi al nuovo tipo di indebitamento in presenza di determinate situazioni di mercato, la durata del debito e la modalità di estinzione. Ciò in quanto l'indebitamento vincola i bilanci futuri dell'ente, il quale è obbligato a destinare parte delle future risorse al pagamento del debito. Non a caso, la legislazione, anche a livello costituzionale, ha ammesso il ricorso all'indebitamento esclusivamente per spese di investimento, bilanciando gli oneri ricadenti sulle generazioni future con la previsione dell'incremento del patrimonio costituito da opere utilizzabili anche da tali generazioni, ovvero della creazione di infrastrutture che migliorino le prospettive economico-sociali della collettività. La rinegoziazione non può essere uno strumento di liberazione immediata di risorse, soprattutto se utilizzate, anche di fatto, per far fronte alla spesa corrente.

In particolare, per quanto riguarda l'estinzione anticipata di una precedente posizione debitoria tramite l'assunzione di un nuovo mutuo a condizioni più favorevoli, si rileva che la disciplina del Patto di stabilità interno per gli anni 2009-2011, quale risultante dalle disposizioni contenute nell'art. 77**bis**, co. da 2 a 31, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 convertito nella Legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dalla Legge 22 dicembre 2008, n. 203 (Legge finanziaria per il 2009) prevede, tra le sanzioni per il mancato rispetto del Patto, il divieto di fare ricorso all'indebitamento anche se finalizzato agli investimenti, e che, secondo l'interpretazione data dalla circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 2 del 27 gennaio 2009, *non rientrano nel divieto le operazioni che non configurano un nuovo debito, quali i mutui e le emissioni obbligazionarie, il cui ricavato è destinato all'estinzione anticipata di precedenti operazioni di indebitamento, che consentono una riduzione del valore finanziario delle passività.*

Al riguardo questa Sezione ritiene opportuno rimarcare che, come si è evidenziato sopra con riferimento alle operazioni di rinegoziazione di mutui, anche nel caso di estinzione anticipata di precedenti posizioni debitorie seguita dall'assunzione di nuovi mutui, appare indispensabile che il nuovo mutuo - affinché non configuri "nuovo debito" come tale rientrante nel divieto previsto dalle suindicate disposizioni sul Patto di stabilità - comporti effettive condizioni migliorative per l'ente, a parità di durata dell'indebitamento, non essendo sufficiente, per non ricadere nel divieto di legge, una mera riduzione

del valore finanziario delle passività. Anche in questo caso, insomma, devono essere valutate attentamente le possibili ricadute sul bilancio dell'ente negli anni a venire. E' noto, infatti, come operazioni di questo tipo, compiute senza l'adeguata suindicata ponderazione, hanno spesso dato luogo ad effetti finanziario-contabili disastrosi.

Conclusivamente, si ritiene che l'ente possa procedere all'estinzione anticipata di proprie posizioni debitorie in parte tramite l'assunzione di un nuovo mutuo, in parte con l'utilizzo di una quota dell'avanzo di amministrazione, previa attenta valutazione della convenienza economico-finanziaria dell'operazione alla stregua dei criteri sopra indicati.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Dott.ssa Alessandra Olessina)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il  
11 febbraio 2009  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)