



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

**nella camera di consiglio del 30 novembre 2010**

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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

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. 131/2003;

Vista la nota n. 4745 del 18 novembre 2010 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Introbio (LC);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Introbio (LC);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Introbio (LC), dopo aver svolto alcune generiche considerazioni sulla rinegoziazione dei mutui in essere, da parte dell'Ente locale, mette in rilievo che "l'amministratore che decide di rinegoziare avrà sicuramente il vantaggio di vedere la rata di ammortamento annuale ridotta con liberazione di risorse da destinare alla soddisfazione del suo programma di mandato. Ciò, però, comporta un maggiore indebitamento dell'Ente sul medio o lungo periodo oltre alla "perdita" parziale degli interessi già pagati sui mutui originari". Tanto premesso, il Sindaco chiede: "nel caso in cui un'Amministrazione decidesse, prescindendo dalle verifiche e dal rispetto dei vincoli previsti dall'art. 48, c.2, della L.448/2001, di operare la rinegoziazione solo per ridurre la rata annuale dei mutui e utilizzare le risorse "liberate" per altra opera urgente (es. consolidamento di un ponte), non altrimenti finanziabile, richiamerà l'attenzione del giudice contabile? E, se l'opera fosse, invece, "voluttuaria" (es. il rifacimento della fontana in piazza) vi sarebbero differenze?". Al Sindaco permane il dubbio circa la correttezza della rinegoziazione del debito in assenza di idonee motivazioni a prescindere dalla esistenza o meno della convenienza finanziaria complessiva dell'operazione.

### **Condizioni di ammissibilità**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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 funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota 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 si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli

equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo la materia dell'indebitamento degli enti locali.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere 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.

Questa Corte si limiterà, pertanto, a dare indicazioni generali 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.

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 deliberazione n. 52 del 17 aprile 2008, con riferimento alla valutazione della convenienza economica dell'operazione.

Al riguardo, questa Sezione (parere n. 27/2009 dell'11 febbraio 2009) 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. In senso analogo si è espressa anche la Sezione regionale di controllo Liguria della Corte dei conti, evidenziando che la diminuzione delle rate di ammortamento, non può essere considerato un "risparmio" in conseguenza del quale procedere automaticamente ad incrementare la spesa corrente (deliberazione n. 77/2008 del 17 settembre 2008).

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, come nel caso di cui al parere n. 27/2009 cit.).

Per completezza, si ricorda che, per quanto riguarda l'estinzione anticipata di una precedente posizione debitoria tramite l'assunzione di un nuovo mutuo a condizioni più favorevoli, questa Sezione ha rimarcato che, 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 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 (parere n. 27/2009 cit.).

Conclusivamente, nell'ambito della propria discrezionalità, il Comune dovrà porre in essere un'attenta valutazione della convenienza economico finanziaria di eventuali operazioni di rinegoziazione di mutui in essere alla stregua dei criteri sopra indicati. Resta fermo il richiamo all'ente locale, già evidenziato nei succitati pareri, a che il ricorso a tali rinegoziazioni del debito non si prospetti in alcun modo come strumento

elusivo del precetto costituzionale di cui all'art. 119, u.c., della Costituzione.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(dott. Massimo Valero)

Il Presidente

(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 1 dicembre 2010

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)