



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

composta dai magistrati:

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

Nell'adunanza del 6 maggio 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, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni 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. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

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'art 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Muggiò (Monza e Brianza) con nota n. 11227 del 20 aprile 2010;

Vista l'ordinanza n. 134 del 28 aprile 2010, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta proveniente dal Comune di Muggiò;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

### **Premesso in fatto**

Con foglio n. 11227 del 20 aprile 2010 il Sindaco della città di Muggiò (Monza e Brianza) chiede il parere della Sezione in ordine alla possibilità di utilizzare una quota dei fondi vincolati dell'avanzo di amministrazione 2009 per l'estinzione anticipata di mutui nel corrente esercizio finanziario.

Al riguardo, viene precisato che l'avanzo di amministrazione accertato in sede di approvazione del rendiconto relativo all'esercizio 2009 ammonta ad euro 2.302.053,36 di cui euro 1.482.099,32 costituiscono fondi vincolati a fronte di crediti di dubbia esigibilità.

### **Condizioni di ammissibilità**

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere il primo punto da esaminare è l'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 5 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 (delibera n. 9, in data 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 di 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 ottavo 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 e dello svolgimento dell'azione amministrativa secondo i parametri dell'efficienza e dell'efficacia.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo sulle 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 autorizzato ad inoltrare le richieste di parere dei Comuni, occorre premettere che questa legittimazione, per orientamento consolidato, spetta 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 della Lombardia (disciplinato con legge regionale n. 22 del 23 ottobre 2009 ma non ancora costituito) non rappresenti elemento ostativo all'ammissibilità della richiesta, poiché l'art. 7, comma ottavo, 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 in data 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 nella 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 la disciplina dei bilanci pubblici, di procedimenti di entrate 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 la inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; 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.

Nel caso del Comune di Muggiò la richiesta di parere è senz'altro ammissibile sotto entrambi i profili, soggettivo ed oggettivo, trattandosi di questione sollevata dall'organo rappresentativo dell'Ente e rientrante nella materia della contabilità pubblica.

### **Considerato in diritto**

1. Come detto in premessa, il quesito posto dall'Amministrazione comunale di Muggiò riguarda la possibilità di utilizzare una quota dei fondi vincolati dell'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di mutui nel corso del corrente esercizio finanziario.

Ora, come noto, l'iscrizione in bilancio dell'eventuale avanzo di amministrazione accertato e la sua utilizzazione sono disciplinati dall'art. 187, comma 2, del TUEL, che, nell'attuale formulazione, prevede le seguenti possibili destinazioni:

- a) reinvestimento delle quote accantonate per ammortamento, provvedendo, ove l'avanzo non sia sufficiente, ad applicare nella parte passiva del bilancio un importo pari alla differenza;
- b) copertura di debiti fuori bilancio riconoscibili ed estinzione dei prestiti;
- c) salvaguardia degli equilibri di bilancio, ove non possa provvedersi con mezzi ordinari;
- d) finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio;
- e) finanziamento delle spese correnti soltanto in sede di assestamento del bilancio.

La disposizione va letta in coordinamento con quella del 1° comma dello stesso art. 187, secondo il quale l'avanzo viene distinto contabilmente in: fondi non vincolati, fondi vincolati ad una specifica destinazione, fondi di ammortamento e fondi di finanziamento per spese in conto capitale.

Considerato il legame eziologico esistente tra i due commi della citata norma, la provenienza dell'avanzo ne condiziona la destinazione con la conseguenza che i fondi derivanti da entrate con vincolo specifico di destinazione devono mantenere

la finalizzazione originaria e le uscite correnti possono trovare copertura, salvo i casi specificamente previsti dalla legge, solo mediante entrate dello stesso genere. In particolare, l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, correttamente calcolato mediante la somma algebrica del fondo finale di cassa e dei residui attivi e passivi, tutti debitamente e prudentemente riaccertati negli importi e nella causale della loro persistenza in bilancio, è prioritariamente destinato alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e della sana e corretta gestione finanziaria dell'ente.

Nell'attuale quadro legislativo, caratterizzato dalla presenza di rigide norme in tema di Patto di stabilità interno, l'allocazione ideale dell'avanzo sarebbe quella servente al finanziamento degli investimenti, senza creazione di nuovo indebitamento, nonché alla riduzione della massa dei debiti residui dell'ente pubblico locale, evitando di finanziare operazioni economiche non coerenti con le politiche di salvaguardia degli equilibri di bilancio (quali, ad esempio, quelle volte al ripianamento di croniche perdite di esercizio di società partecipate da un ente locale; sul punto, veggasi delibera n. 15/pareri/2008 di questa Sezione regionale di controllo).

In epoca precedente alle previsioni introdotte dall'art. 11 del D.L. n. 159/2007, convertito nella legge n. 222/2007, e dall'art. 2, comma 13, della legge 244/2007, che ha modificato in "parte qua" l'art. 2, del TUEL, costituiva oggetto di dibattito l'utilizzo legittimo, in assenza di cenni normativi espliciti, dell'avanzo di amministrazione per estinguere anticipatamente i mutui e gli altri prestiti.

Al riguardo, questa Sezione ha avuto occasione di pronunciarsi con le delibere n. 36/pareri/2007 e n. 40/pareri/2007, esprimendo l'orientamento secondo il quale l'avanzo di amministrazione, nella parte corrente non vincolata, possa essere impiegato per finanziare la spesa corrente derivante dall'estinzione anticipata dei mutui, trattandosi di finalità, anche se non contemplata dalla normativa vigente all'epoca, compatibile con le esigenze di sana gestione dell'ente, a condizione dell'accertata convenienza economica dell'operazione rispetto al pagamento delle rate di mutuo alle normali scadenze.

In esito a specifica richiesta di parere, la Sezione ha invece escluso la possibilità di utilizzare per il rimborso anticipato di prestiti (esteso alla quota di capitale residuo e agli oneri di indennizzo) la parte dell'avanzo destinata al finanziamento di spese in conto capitale, trattandosi sostanzialmente di un'operazione di attualizzazione di una spesa corrente riflessa su esercizi futuri ed ha ritenuto che la sede appropriata per procedere all'estinzione anticipata fosse quella dell'assestamento generale dei conti.

Nonostante qualche tesi interpretativa parzialmente dissonante, favorevole ad intervenire in qualunque momento dell'esercizio per estinguere una spesa ritenuta

non ripetitiva, si ritiene che le conclusioni allora rese meritino conferma anche nel panorama normativo successivo all'entrata in vigore della legge finanziaria per il 2008 e risultino sicuramente funzionali all'esigenza di tutelare la sana gestione, prevenendo squilibri strutturali del bilancio degli enti locali.

Tenuto conto, infatti, della natura straordinaria dell'avanzo, non sempre ripetitivo se non altro nei valori accertati e della sua naturale caratteristica di risorsa utile quale riserva destinata prioritariamente alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, sembra corretto escludere che la quota dell'avanzo di amministrazione già vincolata a specifica destinazione possa essere destinata all'estinzione anticipata di mutui ed altri prestiti. D'altra parte, come rappresentato dalla Città di Muggiò, l'esistenza nel rendiconto dell'esercizio 2009 di una quota consistente dell'avanzo di amministrazione vincolata per fronteggiare il rischio insolvenza di crediti di dubbia esigibilità impedirebbe in ogni caso per ragioni di prudenza di destinare una parte consistente di tale quota al finanziamento di un'operazione volta al ridimensionamento della situazione di indebitamento dell'ente.

2. Conclusivamente, la Sezione afferma, ai sensi dell'art. 187, comma 2, del T.U.E.L.:
- a. la possibilità per l'ente locale di destinare all'estinzione anticipata di prestiti e mutui la quota non vincolata dell'avanzo di amministrazione accertato;
  - b. la necessità che l'operazione di rimborso anticipato risulti economicamente più conveniente rispetto al pagamento delle rate di mutuo alle normali scadenze e che intervenga in sede di assestamento del bilancio.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente  
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
Depositata il 6 maggio 2010  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)