



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. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 26 maggio 2011

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 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 8710 di protocollo in data 6 maggio 2011 con la quale il Sindaco del Comune di Roncadelle (BS) ha richiesto 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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Roncadelle;
Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Roncadelle (BS), con nota n. 8710 del 6 maggio 2011, ha chiesto il parere della Sezione in merito all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata dei mutui e in ordine ai riflessi dell'operazione sul Patto di stabilità.

In proposito, l'amministrazione rappresenta che le regole del Patto di stabilità portano i comuni ad accumulare avanzi di amministrazione consistenti, riducendo in modo evidente la possibilità d'investimento, in quanto l'avanzo di amministrazione non entra nel saldo finanziario di competenza mista, mentre le spese di investimento eventualmente finanziate dall'avanzo rientrano nel saldo citato, per cassa, come componente negativo.

L'unica possibilità concessa ai Comuni di utilizzare l'avanzo di amministrazione è quella di procedere all'estinzione anticipata dei mutui in ammortamento, la quale comporta il pagamento di consistenti penali alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A; il costo di tali penali va collocato negli oneri straordinari della gestione corrente al Titolo I della spesa con la conseguenza di un peggioramento del saldo finanziario di competenza mista.

Ciò premesso, si chiede se sia possibile procedere a collocare anche le penali nel Titolo III, per evitare di appesantire il saldo finanziario e quindi favorire l'opportunità di estinguere anticipatamente i mutui in corso.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

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, comma 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 (Delibera 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.

Non possono essere resi pareri su questioni che investono direttamente l'ambito di discrezionalità amministrativa riservata agli organi dell'ente locale, né su questioni specifiche a carattere gestionale o di coamministrazione, né, infine su questioni che potrebbero sfociare in controversie rimesse alla giurisdizione ordinaria, amministrativa o contabile.

Non possono infine essere rese pronunzie consultive in tema di interpretazione o di applicazione di contratti o di accordi collettivi nazionali di lavoro subordinato a ciò ostandovi l'ambito riservato alla concorde volontà delle parti che li hanno sottoscritti e, in caso di lite, all'Autorità Giudiziaria ordinaria.

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 all'oggetto della presente pronuncia la Sezione, osserva che la richiesta di parere attiene l'interpretazione di disposizioni finanziarie relative al contenimento della spesa, e dunque tendenti al concorso delle autonomie territoriali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

La presente richiesta di parere proveniente dal Comune di Roncadelle (BS), essendo conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità, può essere dunque esaminata nel merito.

MERITO

Preliminarmente va evidenziato il principio più volte affermato da questa Sezione, alla luce del quale rientra fra i poteri-doveri dell'ente locale, il concreto dispiegarsi della discrezionalità amministrativa nell'adottare scelte sul se e sul come effettuare la ristrutturazione o la progressiva estinzione dei propri debiti, con le correlative opportune cautele e valutazioni concernenti la convenienza economica dell'operazione che la sana gestione finanziaria richiede.

Venendo allo specifico quesito richiesto dall'amministrazione comunale di Roncadelle, esso verte sulla possibilità di collocare in bilancio al Titolo III anche le penali dovute alla Cassa Depositi e Prestiti per l'estinzione anticipata di mutui in ammortamento, utilizzando l'avanzo di amministrazione.

A tale proposito, l'amministrazione evidenzia in primo luogo la rigidità del sistema delle norme che disciplinano il calcolo del Patto di stabilità, che da un lato inducono gli enti locali ad accumulare ingenti avanzi di amministrazione, riducendo la capacità di spesa per investimenti, in quanto l'avanzo di amministrazione non entra nel saldo finanziario di competenza mista, mentre le spese d'investimento

eventualmente finanziate con l'avanzo rientrano quale componente negativa nel saldo di cassa; dall'altro escludono un trattamento in bilancio degli oneri aggiuntivi legati all'estinzione anticipata dei mutui (penali di estinzione) che attenui o elimini le conseguenze di un peggioramento del saldo finanziario di competenza mista.

In sintesi, il Comune richiede se sia possibile collocare anche le somme dovute all'ente mutuante a titolo di penale per l'estinzione anticipata del finanziamento al Titolo III, anziché al Titolo I. Ciò consentirebbe di non gravare sul saldo finanziario dell'anno in cui si paga la penale e favorirebbe il ricorso all'avanzo di amministrazione quale provvista per estinguere anticipatamente i mutui in corso.

La risposta al quesito non può prescindere dall'analisi dell'orientamento della Sezione circa la natura dell'avanzo di amministrazione e circa il suo utilizzo per l'estinzione anticipata dei mutui.

In tema di avanzo di amministrazione, occorre osservare che la legge fondamentale applicabile agli enti pubblici disciplina le operazioni con cui si giunge a calcolarlo, nonché determina i vari utilizzi, distinti in quattro diverse allocazioni di bilancio (artt. 186 e 187 T.U.E.L.).

Sotto il profilo definitorio, l'avanzo di amministrazione si configura quale risparmio pubblico, ovvero eccedenza di risorse sottratte ai contribuenti e agli utenti, rispetto alle previsioni di spesa per i servizi da erogare.

L'avanzo non è dunque classificabile quale utile di gestione e, se superiore alle percentuali fisiologiche rapportate alle entrate correnti, può rappresentare un sintomo di eccessivo prelievo fiscale, non coerente con le reali esigenze di spesa dell'ente locale. Inoltre, l'avanzo di amministrazione si compone di poste che presentano un margine di aleatorietà, avuto riguardo alla possibile sovrastima dei residui attivi e alla sottostima dei residui passivi, vale a dire voci di bilancio oggetto di periodici riaccertamenti, che incidono consistentemente sull'ammontare dell'avanzo.

Nel conto del bilancio si evidenziano due operazioni contabili rilevanti per il caso in esame: il risultato di gestione e il risultato di amministrazione, pari al fondo cassa esistente alla chiusura dell'esercizio, maggiorato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi.

Entrambe le contabilizzazioni sono rilevate al momento dell'approvazione del rendiconto: la prima è espressione della gestione autorizzatoria di sola competenza, mentre la seconda discende dalla gestione finanziaria in conto competenza e conto residui. In ogni caso, la somma algebrica fra le opposte partite determina un avanzo, se positiva, o un disavanzo, se negativa, ovvero un pareggio, se il risultato è nullo.

Nell'eventualità che il risultato di amministrazione generi un avanzo, esso può essere suddiviso nelle seguenti quattro destinazioni contabili previste dal T.U.E.L.: fondi vincolati, fondi vincolati ad una specifica destinazione, fondi di ammortamento e fondi di finanziamento spese in conto capitale (art. 186 T.U.E.L.).

I fondi vincolati rappresentano gli stanziamenti di bilancio per spese correnti, connessi con accertamenti di entrata, recanti una destinazione vincolata per legge.

I fondi per il finanziamento di spese in conto capitale sono costituiti dalle somme derivanti dall'accensione di mutui o di prestiti di scopo, o comunque destinati all'investimento.

I fondi di ammortamento sono costituiti dalle risorse attribuite in sede di redazione del bilancio di previsione in relazione agli appositi interventi di ciascun servizio individuato nel titolo primo della spesa.

I fondi non vincolati, rappresentano la porzione residuale dell'avanzo di amministrazione originata da un avanzo di parte corrente.

Una volta accertato con il conto di bilancio, l'avanzo di amministrazione può essere utilizzato per i seguenti scopi previsti dalla legge: per il reinvestimento delle quote accantonate per gli ammortamenti; per la copertura di debiti fuori bilancio riconoscibili a tenore dell'art. 194 del T.U.E.L.; per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 T.U.E.L., ove non possa provvedersi con mezzi ordinari; per il finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio finanziario e per le altre spese correnti solo in fase di assestamento del bilancio; infine, per il finanziamento delle spese d'investimento.

In sintesi, 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 riaccertati negli importi e nelle ragioni della loro persistenza in bilancio, è imprescindibilmente destinato alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e della sana e corretta gestione finanziaria dell'ente.

L'importanza dello strumento contabile discende dalla cogente disciplina che ne indirizza la destinazione fra le quattro allocazioni contabili, secondo una modulazione esaustiva degli impieghi alternativi.

Nell'attuale quadro normativo, in presenza di rigide norme in tema di patto di stabilità interno, i meccanismi introdotti dalle recenti leggi finanziarie inducono gli enti locali a continui miglioramenti dei saldi finanziari di cassa, con conseguente cristallizzazione delle situazioni esistenti ed un tendenziale rallentamento delle spese, pur in presenza di risorse disponibili.

In altri termini il legislatore favorisce l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per scopi tipizzati dalle norme finanziarie, miranti alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e al miglioramento dell'indebitamento dell'ente.

L'allocazione ideale dell'avanzo di amministrazione è il finanziamento degli investimenti senza creazione di nuovo indebitamento, nonché la riduzione dello *stock* di debito residuo dell'ente pubblico locale.

L'avanzo di amministrazione può essere, inoltre, correttamente impiegato per finanziare le spese correnti di gestione e per assicurare la copertura dei debiti di fuori bilancio, qualora riconoscibili.

Ne consegue che non corrisponde ai principi di sana e corretta gestione finanziaria l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, anche per la parte non vincolata, per il finanziamento di operazioni economiche non in linea con le politiche di salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Si richiama il precedente di questa Sezione che con le delibere n.36/pareri/2007 e n.40/pareri/2007 ha espresso l'orientamento secondo il quale l'avanzo di amministrazione può essere impiegato per finanziare la spesa corrente derivante dall'estinzione anticipata dei mutui, finalità pur non espressamente prevista dall'art. 187 T.U.E.L., ma coerente con una modalità di sana gestione dell'ente, a condizione dell'accertata convenienza economica dell'estinzione anticipata rispetto al pagamento delle rate di mutuo alle normali scadenze. Peraltro, l'orientamento è stato confermato in sede legislativa, poiché si è espressamente introdotta la possibilità d'impiegare l'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di prestiti, mediante le previsioni dell'art. 11 del D.L. n.159 del 1 ottobre 2007, convertito nella legge n. 222 del 29 novembre 2007 e dell'art.2, comma 13, della legge n.244 del 24 dicembre 2007, che ha modificato *in parte qua* l'art. 187 comma 2 del T.U.E.L.

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^{ter} 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.

La Sezione ha invece ribadito nella recente deliberazione 546/2010/PAR l'impossibilità di utilizzare per il rimborso anticipato di prestiti (esteso alla quota di

capitale residuo e agli oneri di indennizzo del soggetto mutuatario) 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.

Si ritiene che le conclusioni a suo tempo 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.

Esplicitate le opportune argomentazioni in ordine alla natura e ai limiti di utilizzo dell'avanzo di amministrazione, è d'uopo delineare la natura contabile delle somme spese per finanziare il pagamento della penale dovuta per l'estinzione anticipata dei mutui.

Il trattamento contabile relativo alla diversa allocazione al Titolo I o al Titolo III della spesa riferita agli oneri finanziari connessi all'estinzione anticipata del prestito, discende direttamente dalla causa e dalla finalità insite nell'operazione finanziaria posta in essere. La penale si configura quale costo dell'operazione di chiusura anticipata del rapporto contrattuale, pattuito in funzione compensativa a favore del soggetto mutuante, in ragione della prematura restituzione del finanziamento prima dei tempi di ammortamento previsti. In altri termini, la penale è un ristoro a titolo d'indennizzo per il recesso anticipato dall'esecuzione del contratto di mutuo.

Il pagamento della penale, discendendo da una manifestazione di volontà dell'ente locale, si configura quale onere straordinario di gestione corrente. Le spese sostenute *una tantum* per gli oneri aggiuntivi al rimborso dei prestiti non possono pertanto essere classificate quali spese per restituzione di prestiti da inserire al Titolo III, ma debbono trovare collocazione al Titolo I ai sensi dell'art. 165, comma 6, T.U.E.L.

Sotto altro profilo, non appare in linea con il principio imposto dall'art. 119 ultimo comma della Costituzione, stante la natura di onere straordinario di parte corrente, la prassi di inserire il *quantum* del pagamento a titolo di penale nel conteggio indifferenziato di un nuovo mutuo, contratto a condizioni più favorevoli dall'ente locale, al fine di estinguere anticipatamente un mutuo già in essere (Cfr. delibera Sezione Controllo per la Lombardia n.27/2009/PAR).

Le somme pagate a titolo di rimborso anticipato per la quota di parte capitale del mutuo saranno allocate al Titolo III; mentre, per la quota d'interessi, saranno inserite al Titolo I, intervento 6 (interessi passivi), preferibilmente creando un apposito capitolo di bilancio.

Infine, per quanto concerne i riflessi contabili dell'operazione sul conto economico dell'ente locale, nell'anno di estinzione anticipata del mutuo si registreranno gli oneri straordinari di gestione corrente, mentre nel conto del patrimonio si annoteranno le variazioni in diminuzione della quota del debito da finanziamento rimborsato anticipatamente.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
Il 27/05/2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)