



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n.11 /2011/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 9 febbraio 2011
composta dai Magistrati:

Dott. Gianfranco BATTELLI	Presidente f.f.
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario relatore
Dott. Walter BERRUTI	Referendario
Dott. Alessandra OLESSINA	Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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 costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed
in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 avente ad
oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come
integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009,
n. 9;

Vista la richiesta proveniente dalla Provincia di Biella, n. 51834 pervenuta in data 24 dicembre 2010, recante un quesito in materia di conteggio del tetto all'indebitamento degli enti locali;

Vista l'Ordinanza n. 4/PAR/2011, con la quale il Presidente di questa Sezione regionale di controllo ha convocato il collegio per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

La Provincia di Biella formula una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, con riferimento ai limiti all'indebitamento degli enti territoriali di cui all'art. 1, comma 108, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità per il 2011). In particolare interessa alla Provincia istante sapere se debbano essere considerate, nel parametro ivi individuato ai fini del calcolo del tetto all'indebitamento consentito, tutte le entrate dei primi tre titoli del penultimo anno precedente, o se debbano escludersi quelle con destinazione vincolata.

MOTIVAZIONI DELLA DECISIONE

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

1) Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati "di norma" per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. L'inesistenza dell'organo non costituisce tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Infine la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dalla Provincia di Biella, ed è stata formalizzata dal suo Presidente.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

2) Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Da ultimo, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti. Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio. Rilevano senz'altro, al riguardo, anche i limiti all'indebitamento degli enti territoriali, introdotti dal legislatore ai suddetti fini, cui fa riferimento il quesito posto all'esame di questa Sezione.

La richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

3) Merito:

L'ordinamento prevede, per gli enti territoriali, oltre al divieto di ricorso al debito per spese che non siano di investimento (art. 119 della Costituzione), vincoli di tipo quantitativo, allo scopo di impedire agli stessi enti di impegnarsi alla restituzione di importi di capitale e di interessi, cui non siano in grado di far fronte.

L'art. 204 del D.Lgs 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), in particolare, prescrive che *“l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate ed a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 15 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista*

l'assunzione dei mutui. Per le comunità montane si fa riferimento ai primi due titoli delle entrate. Per gli enti locali di nuova istituzione si fa riferimento, per i primi due anni, ai corrispondenti dati finanziari del bilancio di previsione”.

Si è dunque individuato un tetto calcolato in base ad un parametro finanziario, correlato all'ammontare delle entrate degli Enti, divenuto nel corso degli anni sempre più stringente. La percentuale originariamente fissata al 25 per cento, è stata dapprima portata al 12 per cento dalla Legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successivamente al 15 per cento dalla Legge 27 dicembre 2006, n. 296. Da ultimo l'art. 1, comma 108, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (legge di stabilità per il 2011) ha reso, sia pure per un periodo circoscritto al triennio 2011-2013, il vincolo ancora più pesante, prescrivendo che *“al fine di ricondurre la dinamica di crescita del debito in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, le province e tutti i comuni, per ciascun anno del triennio 2011-2013, non possono aumentare la consistenza del proprio debito in essere al 31 dicembre dell'anno precedente se la spesa per interessi di cui al comma 1 dell'articolo 204 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, supera il limite dell'8 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui”.*

A fronte di un tetto all'indebitamento così ridotto dalla vigente disciplina, diviene particolarmente rilevante precisare se debbano o meno essere considerate, nel parametro delineato dal legislatore, tutte le entrate dei primi tre titoli del penultimo anno precedente o soltanto quelle non aventi destinazione vincolata. E' evidente infatti che, seguendo l'una o l'altra interpretazione, muta in maniera rilevante il tetto cui fare riferimento, ciò in particolare per gli enti, quale la Provincia istante, per i quali in bilancio, al titolo II delle entrate (entrate derivanti dai trasferimenti correnti da parte

di enti pubblici), sono presenti ingenti trasferimenti, con vincolo di destinazione, prevalentemente regionali.

L'Ente richiedente è dell'avviso che debbano essere conteggiate, per intero, tutte le entrate dei primi tre titoli, rifacendosi ad un argomento letterale: l'art. 204 del TUEL e l'art. 1, comma 108, della legge di stabilità per il 2011, fanno riferimento ai primi tre titoli delle entrate, senza evidenziare alcuna eccezione, diversamente da quanto risulterebbe, invece, ai fini del computo della capacità di indebitamento delle regioni, nelle previsioni di cui all'art. 23, comma 1, del DLgs 28 marzo 2000, n. 76 (*"l'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato deve essere compatibile con i vincoli di cui al comma 1 e non può comunque superare il 25 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della regione ed a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione stessa"*). Sostiene inoltre l'Ente che lo scopo della previsione in esame, ovvero garantire che le risorse di cui ciascun ente dispone siano sufficienti a far fronte agli oneri derivanti dall'indebitamento, risulta ampiamente assicurato dalla forte riduzione della percentuale stabilita dal legislatore. La stessa Provincia evidenzia, infine, come una diversa interpretazione, impedendo di fatto il ricorso all'indebitamento, comporterebbe, per il triennio coinvolto, il blocco pressoché totale degli investimenti, la cui necessità risulterebbe invece accresciuta proprio dalle rilevati funzioni attribuite alle Province e, in molti casi, dall'esigenza di non compromettere la fruizione delle infrastrutture da parte della collettività.

Allo scopo di avere un quadro completo della vigente disciplina in materia di limiti all'indebitamento per gli Enti territoriali, va ricordata anche la disciplina introdotta dall'art. 77 bis, comma 10, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 2008, per la quale, dal 2010, gli enti territoriali

possono aumentare la consistenza del proprio debito al 31 dicembre dell'anno precedente, in misura non superiore alla percentuale annualmente determinata (con proiezione triennale e separatamente tra i comuni e le province), con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nei Documenti di programmazione economico-finanziaria. Al comma successivo si precisa che, ove si sia registrato nell'anno precedente un rapporto percentuale tra la consistenza complessiva del proprio debito e il totale delle entrate correnti, al netto dei trasferimenti statali e regionali, superiore alla misura determinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato - città ed autonomie locali, l'incrementabilità del debito è ridotta di un punto percentuale. Trattasi di un limite non operativo, non essendo stato emanato il previsto decreto ministeriale. Tuttavia, non si esclude l'obbligo per gli enti coinvolti, in osservanza dei generali principi di sana gestione finanziaria, di attuare comunque una politica di contenimento del debito nella direzione segnata dalla norma richiamata, che in ogni caso va ad aggiungersi al limite specifico all'indebitamento stabilito dall'art. 204 del TUEL, ora reso più stringente dall'art. 1, comma 108 della legge di stabilità per il 2011.

Passando all'esame dello specifico quesito posto dalla provincia istante, occorre in primo luogo sottolineare come, con le previsioni in esame, si sia inteso impedire che l'indebitamento diventi un fattore incontrollabile di crescita della spesa corrente, in grado di riflettersi sui bilanci futuri dell'Ente e di creare condizioni di squilibrio finanziario e di deficitarietà strutturale.

A tali fini il legislatore, come già precisato da altra Sezione, ha ancorato il limite massimo dell'indebitamento *“ad un parametro oggettivo di spesa corrente continuativa e ricorrente alimentata da una proporzionale capacità di autofinanziamento dell'Ente.....(omissis), ciò significa che il parametro normativo di calcolo deve essere opportunamente depurato di tutte quelle voci atipiche di entrata, non prefigurabili in*

sede legislativa, suscettibili di alterare in modo significativo la stabilità del parametro così individuato e di produrre una anomala distorsione della capacità di indebitamento.....(omissis). L'esclusione di tali risorse dal novero delle entrate correnti che concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'articolo 204, seppur non espressamente prevista, è da ritenere comunque presupposta dal TUEL, prima ancora che per ragioni di corrispondenza biunivoca tra entrate e spese aventi la medesima destinazione, perché funzionale alla esigenza di rapportare, in concreto, l'onere passivo delle operazioni di finanziamento all'effettiva capacità dell'Ente di fronteggiare, con risorse proprie e ricorrenti, l'intero arco temporale di ammortamento del debito. La medesima esigenza è alla base anche del nuovo limite soggettivo all'indebitamento introdotto dai commi 10 e 11 dell'art. 77-bis della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112" (cfr. Del. n. 87 del 14 maggio 2010 della Sezione regionale di controllo per la Campania).

Nel condividere dette considerazioni, riferite alla disciplina di cui all'art. 204 del TUEL, si ritiene che le stesse conservino validità anche con riferimento alle previsioni di cui all'art. 1, comma 108, della legge di stabilità per il 2011. Queste ultime, infatti, come evidenziato, sono più restrittive con riferimento al triennio 2011-2013, per la contingente esigenza di "riconduurre la dinamica di crescita del debito in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica", ma utilizzano, rendendolo più gravoso, il medesimo parametro finanziario correlato all'ammontare delle entrate, quale strumento di dissuasione della crescita del debito e di conservazione degli equilibri di bilancio degli Enti locali.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 9 febbraio 2011.

Il Primo Referendario
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente f.f.
F.to Dott. Gianfranco BATTELLI

Depositato in Segreteria il 11 febbraio 2011
Il Direttore
F.to Dott. Federico SOLA