



Deliberazione n. 5 /SEZAUT/2012/QMIG

C o r t e d e i C o n t i

Sezione delle Autonomie

Adunanza del 30 aprile 2012

Presieduta dal Presidente della Corte – Presidente della Sezione delle Autonomie

Luigi GIAMPAOLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione: Giuseppe Salvatore LAROSA, Mario Giulio Cesare SANCETTA,
Presidenti di Sezione Regionale: Nicola MASTROPASQUA, Vittorio LOMAZZI, Benito CARUSO,
Raffaele DEL GROSSO, Ennio COLASANTI, Maurizio TOCCA,
Enrica LATERZA, Enrica DEL VICARIO, Roberto TABBITA
Supplenti: Consiglieri Rosario SCALIA, Gaetano GALEFFI, Raimondo
POLLASTRINI; Referendari Benedetta COSSU, Luigi DI
MARCO
Consiglieri: Teresa BICA, Francesco PETRONIO, Carmela IAMELE, Alfredo
GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa
CORSETTI.

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 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, dalle stesse modificato con le deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e da ultimo, ai sensi dell'art. 3, co. 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione n. 229 del 19 giugno 2008;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Visto il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la propria deliberazione n. 9 del 4 giugno 2009, recante “Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”;

Vista la propria deliberazione n. 3/INPR/2011 del 16 giugno 2011, con la quale è stata definita una linea interpretativa coerente del complesso delle norme regolamentari che attribuiscono alla Sezione delle Autonomie funzioni di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo e della norma (art. 17, co. 31, d.l. n.78/2009) che intesta alle Sezioni riunite della Corte dei conti l’emanazione di deliberazioni di orientamento generale, cui si conformano le Sezioni regionali di controllo;

Vista la deliberazione n. 10/2012/SRCPIE/QMIG del 10 febbraio 2012, con la quale la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Piemonte ha sottoposto al Presidente della Corte dei conti la valutazione, ai sensi del citato art. 17, co. 31, d.l. n. 78/2009, in ordine all’opportunità di rimettere alle Sezioni riunite della Corte dei conti una questione di massima concernente l’applicazione dell’art. 204, co. 1, primo periodo, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in materia di limiti di indebitamento degli enti locali;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti di convocazione della Sezione delle Autonomie per l’adunanza del 30 aprile 2012 con l’iscrizione, all’ordine del giorno, della questione proposta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte con la deliberazione n.10/2012/SRCPIE/QMIG;

Udito, nell’adunanza del 30 aprile 2012, il relatore cons. Adelisa CORSETTI.

PREMESSO

Il Comune di Roletto (TO) ha inoltrato, tramite il Consiglio delle autonomie locali, una richiesta di parere concernente la corretta applicazione della disposizione di cui all’art. 204, co. 1, primo periodo, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dall’art. 8, co. 1, l. 12 novembre 2011, n. 183, con decorrenza 1° gennaio 2012, secondo cui <<Oltre al rispetto delle condizioni di cui all’articolo 203, 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 12 per cento per l’anno 2011, l’8 per cento per l’anno 2012, il 6 per cento per l’anno 2013 e il 4 per cento a decorrere dall’anno 2014 delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l’assunzione dei mutui>>.

La predetta norma, nel porre limiti sempre più stringenti all’assunzione di nuovi mutui, esclude dalla base di calcolo, sin dalla sua formulazione originaria, i contributi statali e regionali in conto interessi. La richiesta di parere concerne la diversa fattispecie nella quale la spesa, per capitale e interessi, relativa a

mutui contratti per investimenti nel settore idrico locale, risulta coperta dalla società incaricata della gestione del servizio idrico, mediante rimborso all'ente locale, tramite l'Autorità d'ambito territoriale ottimale (A.T.O.).

I quesiti proposti dal Comune di Roletto, come articolati nella delibera della Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, sono i seguenti:

1. se nel calcolo della spesa per interessi, rilevante al fine di stabilire il limite massimo di indebitamento, debba essere computata quella relativa a mutui contratti per investimenti nel settore idrico locale, che sono rimborsati all'ente, unitamente alle quote di capitale, dalla società incaricata della gestione del servizio idrico, tramite l'A.T.O. (l'ente sottolinea come, in tal caso, le risorse destinate a far fronte al debito non siano proprie, ma provenienti da altro soggetto);

2. in caso di risposta affermativa al primo quesito, se debbano essere rideterminate le entrate correnti, che costituiscono la base di calcolo per l'individuazione del limite di indebitamento, sottraendo la quota rimborsata.

La Sezione remittente, con la deliberazione n. 10/2012/SRCPIE/QMIG, considerata l'ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere, ha prospettato, con riferimento al quesito n. 1, un'interpretazione restrittiva che valorizza la natura eccezionale della norma che esclude dal computo dei limiti di indebitamento i contributi statali e regionali in conto interessi, caratteristica che la renderebbe non suscettibile di estensione analogica.

La tesi rigorosa trova conferma nell'orientamento già espresso dalla stessa Sezione che, in sede di controllo della sana gestione finanziaria, ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss., l. 23 dicembre 2005, n. 266, aveva considerato irrilevante, ai fini dell'osservanza del limite previsto dall'art. 204, co. 1, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000, <<la previsione di un eventuale rimborso di una quota degli interessi da parte di terzi>> (Sezione regionale di controllo per il Piemonte, 14 novembre 2011, n. 161/2011/SRCPIE/PRSE). Ciò in quanto <<la norma, invero, finalizzata al contenimento dell'incremento di spesa pubblica derivante dall'indebitamento, ha come unico destinatario l'ente locale che contrae il mutuo e resta il solo obbligato alla relativa restituzione, senza che possano rilevare fatti ulteriori e successivi, comunque eventuali, quali la traslazione su terzi di parte dell'onere del debito>>.

L'orientamento della Sezione piemontese è coerente con principi affermati dalla Sezione regionale di controllo per la Campania che, con riferimento all'ipotesi di contributo erogato dalla Regione all'infuori del modulo procedurale previsto dall'art. 1, co. 75 e 76, l. 30 dicembre 2004, n. 311, per effetto di una legge regionale che vi aveva derogato, ha evidenziato <<come l'eventuale assunzione dell'onere finanziario del debito da parte di altro soggetto, attuata mediante l'erogazione indiretta di contributi in conto rata, non modifica la sottostante obbligazione con l'istituto mutuante qualora dal rapporto di contribuzione non discenda uno specifico diritto di adempimento in capo al terzo creditore>> (Sezione regionale di controllo per la Campania, 9 gennaio 2009, Del/Par n. 3/2009).

Con la stessa deliberazione n. 10/2012/SRCPIE/QMIG, la Sezione remittente riferisce del diverso avviso espresso dalla Sezione di controllo per la Regione Lombardia, la quale ha ritenuto che <<se anche la disposizione del TUEL esclude dal calcolo in modo espresso solo le somme provenienti dallo Stato o dalla Regione, considerata l'evoluzione che negli ultimi anni ha avuto l'organizzazione dell'Amministrazione pubblica, possano essere escluse dal limite previsto dall'art. 204 del TUEL, così come modificato dall'art. 2, co. 39 del d.l. n. 225 del 2010, conv. dalla l. n. 10 del 2011, anche gli interessi relativi a mutui per opere, quali quelle idriche, prese in carico da altro soggetto che provvede al rimborso degli interessi e della quota capitale in favore dell'ente locale>> (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 10 marzo 2011, n. 122/2011/PAR; id., 16 marzo 2011, n. 135/2011/PAR).

Con la seconda delle citate deliberazioni, la Sezione lombarda ha circoscritto l'ambito dell'interpretazione estensiva, sottolineando che <<Ovviamente, non deve trattarsi di un'operazione finanziaria elusiva, vale a dire posta in essere con la finalità di aggirare il limite previsto dall'art. 204 (ad es. rapporto contrattuale fra un ente locale e una società partecipata), ma di un'operazione necessitata da specifiche previsioni di legge o, comunque, di regolamentazione posta in essere in un ambito sovracomunale quale quello degli ATO istituiti per la gestione del servizio idrico integrato>> (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 16 marzo 2011, n. 135/2011/PAR).

Considerando i profili di coordinamento della finanza pubblica sottesi alla questione in esame, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ne ha sottoposto la valutazione al Presidente della Corte dei conti per l'esercizio dei poteri conferitigli dall'art. 17, co. 31, d.l. n. 78/2009, al fine di individuare una interpretazione delle norme che possa condurre ad una loro uniforme applicazione nel territorio nazionale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La questione di massima prospettata (corrispondente al quesito n. 1 proposto dal Comune di Roletto) concerne l'applicazione dell'art. 204, co. 1, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000, nella parte in cui, al fine del rispetto dei limiti di indebitamento degli enti locali, esclude i contributi statali e regionali dall'ammontare annuale degli interessi sui mutui da essi contratti, con particolare riferimento alla problematica se tale esclusione possa essere estesa, in via analogica, alle ipotesi di contributi in conto interessi erogati da soggetti terzi, quali le società di gestione del servizio idrico.

2. Occorre innanzitutto evidenziare che la questione, in origine prospettata per una decisione delle Sezioni riunite della Corte dei conti, è stata deferita a questa Sezione per l'individuazione di una linea interpretativa di indirizzo ai sensi della citata deliberazione n. 3/INPR/2011, trattandosi di materia che impone un'applicazione unitaria da parte delle Sezioni regionali.

3. L'orientamento negativo espresso dalla Sezione remittente deve essere condiviso, in quanto la natura eccezionale della norma che esclude dal computo dei limiti di indebitamento i contributi statali e regionali in conto interessi (art. 204, co.1, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000), preclude una sua estensione in via analogica a fattispecie diverse da quelle ivi descritte.

Ma, pur volendo superare l'aspetto formale, le situazioni poste a confronto (contributi statali/regionali in conto interessi e rimborsi da soggetti terzi, sia pure commisurati alle quote di ammortamento del debito contratto dall'ente per investimenti nel settore idrico) sono disomogenee e ciò conferma la tesi dell'inapplicabilità alle seconde della regola che esclude le prime dal computo del limite dell'indebitamento.

Diversamente da quanto ritenuto dal Comune richiedente, la *ratio* dell'esclusione disposta dalla norma in esame non può essere ravvisata nel fatto che <<si tratta, in sostanza, di debito al quale l'ente locale fa fronte con risorse provenienti da altra Amministrazione e che, quindi, non incide sulla sua gestione finanziaria>>, bensì risiede nella speciale disciplina dei rapporti intercorrenti tra Stato, Regioni ed Enti locali nelle operazioni di finanziamento (assunzione degli obblighi di ammortamento del debito, contabilizzazione del debito e allocazione degli oneri nei rispettivi bilanci, calcolo dei limiti di indebitamento), contenuta nell'art. 1, co. 75 e 76, l. 30 dicembre 2004, n. 311.

Per i mutui a carico dello Stato, l'art. 1, co. 75, l. n. 311/2004 prevede che <<Al fine del consolidamento dei conti pubblici rilevanti per il rispetto degli obiettivi adottati con l'adesione al patto di stabilità e crescita le rate di ammortamento dei mutui attivati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, dagli enti locali e dagli altri enti pubblici ad intero carico del bilancio dello Stato sono pagate agli istituti finanziatori direttamente dallo Stato>>.

Per i mutui a carico delle altre amministrazioni pubbliche, l'art. 1, co. 76, l. n. 311/2004 così dispone: <<Per le stesse finalità di cui al comma 75 e con riferimento agli enti pubblici diversi dallo Stato, il debito derivante dai mutui è iscritto nel bilancio dell'amministrazione pubblica che assume l'obbligo di corrispondere le rate di ammortamento agli istituti finanziatori, ancorché il ricavato del prestito sia destinato ad un'amministrazione pubblica diversa. L'amministrazione pubblica beneficiaria del mutuo, nel caso in cui le rate di ammortamento siano corrisposte agli istituti finanziatori da un'amministrazione pubblica diversa, iscrive il ricavato del mutuo nelle entrate per trasferimenti in conto capitale con vincolo di destinazione agli investimenti. L'istituto finanziatore, contestualmente alla stipula dell'operazione di finanziamento, ne dà notizia all'amministrazione pubblica tenuta al pagamento delle rate di ammortamento che, unitamente alla contabilizzazione del ricavato dell'operazione tra le accensioni di prestiti, provvede all'iscrizione del corrispondente importo tra i trasferimenti in conto capitale al fine di consentire la regolazione contabile dell'operazione>>.

Sotto questo profilo, è da apprezzare la coerenza del quadro normativo, dal momento che le richiamate disposizioni prevedono che il mutuo venga riepilogato nel bilancio dell'ente che provvede al pagamento degli interessi, ancorché il ricavato del prestito sia destinato ad un'amministrazione pubblica diversa.

Di qui la necessità, correttamente evidenziata dall'art. 204, co. 1, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000, di espungere tali poste dal limite di indebitamento a carico dell'ente utilizzatore, ad evitare una ingiustificata duplicazione di limiti finanziari.

Diversa è l'ipotesi del pagamento delle rate di mutuo, da parte dell'ente locale, mediante il contributo versato dalla società incaricata della gestione del servizio idrico, tramite A.T.O. Benché il Comune richiedente qualifichi la società in questione come <<Amministrazione>>, non è nota la presenza di una partecipazione dell'ente nel suo capitale sociale, ma, pur ipotizzando che si tratti di società a totale partecipazione pubblica, come tale soggetta a vincoli pubblicistici, è evidente la sua qualità di soggetto terzo rispetto al contratto di finanziamento.

Né può essere valorizzata, al fine di inquadrare il rapporto tra l'ente locale e la predetta società, la circostanza che il contributo sia versato tramite A.T.O. Tali organismi sono stati istituiti dall'art. 148, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e poi soppressi dall'art. 2, co. 186-*bis*, l. 23 dicembre 2009, n. 191, comma introdotto dall'art. 1, co. 1-*quinquies*, d.l. 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 marzo 2010, n. 42. Il termine indicato dalla norma per la soppressione è stato prorogato al 31 dicembre 2012, ai sensi dell'art. 13, co. 2, d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito dalla l. 24 febbraio 2012, n. 14.

Ma, nonostante la temporaneità di tali autorità, il cui funzionamento verrà meno dal 31 dicembre 2012, la circostanza decisiva è che tali soggetti (società incaricata della gestione del servizio idrico ed A.T.O.), oltre a non rientrare nel novero delle <<amministrazioni pubbliche>> considerate dall'art. 1, co. 76, l. n. 311/2004, non soddisfano le condizioni sostanziali ivi richieste, riassumibili nell'assunzione di un obbligo verso l'istituto erogatore del mutuo e nell'iscrizione in bilancio delle voci riepilogative del debito e dei relativi oneri di ammortamento.

L'interpretazione prospettata dal Comune richiedente si pone, altresì, in contrasto con le disposizioni che includono nella categoria dell'indebitamento tutte le operazioni che comportano una prestazione di garanzia da parte dell'ente pubblico. Il citato art. 204, co. 1, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000, considera indebitamento anche l'importo <<derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207>> ossia le fidejussioni rilasciate dall'ente locale per operazioni di indebitamento da parte di organismi partecipati.

Il concetto è stato ribadito, per tutti gli enti territoriali, dall'art. 3, co. 17, primo e secondo periodo, l. 24 dicembre 2003, n. 350, che aggiunge alle categorie di indebitamento già presenti nell'ordinamento (mutui e prestiti obbligazionari) le operazioni di cartolarizzazione assistite da garanzie fornite da pubbliche amministrazioni oppure aventi un controvalore obbligazionario inferiore all'85% del rapporto tra prezzo iniziale corrisposto e valore di mercato del bene. Esse sono state introdotte per la prima volta con la l. 30 aprile 1999, n. 130 e disciplinate dal d.l. 25 settembre 2001, n. 350, convertito dalla l. 23 novembre 2001, n. 409, e successivamente autorizzate anche per le Regioni, le Province e gli altri enti locali mediante l. 27 dicembre 2002, n. 289.

Nell'indicata prospettiva, appare viepiù fondato l'orientamento della Sezione remittente: se è sufficiente la prestazione di una garanzia affinché gli oneri di ammortamento del mutuo garantito rientrino nel limite di indebitamento dell'ente locale, sarebbe contraddittorio predicare l'esclusione dal tetto quando il mutuo è stato contratto direttamente dall'ente locale, che resta unico obbligato nei

confronti dell'istituto finanziatore. A tal fine, non rileva la circostanza, di mero fatto, che l'ente provveda ai relativi oneri di ammortamento con risorse provenienti da terzi (in forza di regolamentazione pattizia intercorsa tra il Comune ed altri soggetti agevolati dalle opere finanziate).

Per tutte le suesposte considerazioni, si ritiene che un'applicazione estensiva dell'esclusione, espressamente prevista dall'art. 204, co. 1, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000, per i soli contributi statali e regionali, determinerebbe, in concreto, l'incontrollabilità di questa tipologia di debito, e, quindi, l'elusione dei limiti di indebitamento, che il legislatore tende a rendere via via più stringenti.

4. In relazione alla prospettata interpretazione dell'art. 204, co. 1, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000, non è necessario affrontare il secondo quesito proposto dal Comune di Roletto (circa la rideterminazione delle entrate correnti) che, peraltro, non ha formato oggetto di specifica remissione da parte della Sezione piemontese.

P.Q.M.

la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, sulla questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte con deliberazione n. 10/2012/SRCPIE/QMIG, enuncia i seguenti principi:

“la disposizione di cui all'art. 204, co. 1, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000, che esclude i contributi statali e regionali dall'ammontare annuale degli interessi sui mutui assunti dagli enti locali, al fine del rispetto dei limiti di indebitamento, non può essere estesa, in via analogica, alle ipotesi di contributi erogati da soggetti terzi, quali le società di gestione del servizio idrico e le A.T.O., anche se commisurati alle quote di ammortamento del debito contratto dall'ente per investimenti nel settore”;

“la necessità, correttamente evidenziata dall'art. 204, co. 1, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000, di espungere i contributi statali e regionali dal limite di indebitamento a carico dell'ente utilizzatore, è coerente con le disposizioni recate dall'art. 1, co. 75 e 76, l. n. 311/2004 (secondo cui il mutuo viene riepilogato nel bilancio dell'ente che provvede al pagamento degli interessi, ancorché il ricavato del prestito sia destinato ad un'amministrazione pubblica diversa) e serve ad evitare una ingiustificata duplicazione di limiti finanziari. Diversamente, escludere dal tetto i contributi erogati da soggetti terzi determinerebbe, in concreto, l'elusione dei limiti di indebitamento a carico dell'ente locale, che il legislatore ha reso via via più stringenti”.

Dispone, a cura dell'Ufficio di Supporto, la trasmissione degli atti alla Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, che renderà il parere richiesto tenendo conto dei suindicati principi di diritto, che costituiscono atto di indirizzo.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 30 aprile 2012.

F.to Il Relatore

Adelisa Corsetti

F.to Il Presidente

Luigi Giampaolino

Depositata in Segreteria il 11 maggio 2012

F.to Il Dirigente

Romeo Francesco RECCHIA