



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA
Del/Par n. 202 /2012

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Dr. Vittorio Lomazzi	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	Relatore
Referendario	Dr.ssa Rossana De Corato	
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 3 luglio 2012

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 225 del 10.05.2012, con la quale il Sindaco del Comune di Ariano Irpino (Av) ha fatto pervenire a questa Sezione richiesta di parere;

Vista l'ordinanza presidenziale n°17/2012 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione in Camera di Consiglio per il 5 giugno 2012 e in cui è stata discussa;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 22/2012 con la quale la questione è stata ulteriormente deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Rossella BOCCI;

FATTO

Con la nota sopra indicata, il Sindaco del Comune di Ariano Irpino (Av) ha sottoposto a questa Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7 della Legge 5 giugno 2003 n. 131 in relazione all'interpretazione dell'art. 204 del TUEL 267/2000, così come modificato dall'art. 8, comma 1, della legge 183/2011 "*Regole particolari per l'assunzione dei mutui*". In particolare chiedeva se: "1) *l'Ente può contrarre mutui nel 2012 nel pieno rispetto del limite dell'8% delle entrate accertate nel penultimo consuntivo (2009) senza, però rispettare, stante l'abbassamento per legge delle percentuali nei successivi anni, i limiti rispettivamente del 6% (2013) e 4% (2014); 2) oppure tali limiti, per il 2013 e 2014, devono essere rispettati all'atto di assunzione dei mutui nei rispettivi anni di riferimento? Quando cioè si va a contrarre il mutuo nel 2013: 6% entrate correnti consuntivo 2011 e nel 2014 4% entrate correnti consuntivo 2012; 3) e nel caso in cui il limite da rispettare è quello pluriennale quali sono, nel 2012, i riferimenti contabili, a questo punto non più certi (come i dati da consuntivo approvato 2010); 4) nello specifico, il parametro di riferimento per il 2013, in assenza di consuntivo approvato, sarà l'importo definitivo (assestato) delle entrate correnti del bilancio 2011 (penultimo anno rispetto a quello di riferimento)? E per il 2014, le previsioni iniziali delle entrate correnti di bilancio 2012 (penultimo rispetto a quello di riferimento)?".*

DIRITTO

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Ariano Irpino (Av) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'articolo 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 relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco di Ariano Irpino (Av), occorre preliminarmente esaminare i requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1. In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ..."*.

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della Regione Campania recentemente approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione, nella Regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Sindaco, quale organo di vertice del Comune, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

2. Per quanto riguarda l'ammissibilità della materia, sottoposta all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, osserva il Collegio come il quesito in esame, che involge problematiche interpretative attinenti all'acquisizione delle entrate dell'Ente e, più in generale, alla gestione del bilancio e dei relativi equilibri finanziari, attiene senz'altro alla *"materia della contabilità pubblica"*. La questione oggetto del parere in esame è, altresì, connotata in termini generali, non afferisce a specifiche concrete attività gestionali e non risulta interferire con le funzioni giurisdizionali.

Si ritiene, pertanto, ammissibile la sopradetta richiesta di parere e può essere esaminata nel merito, nei limiti posti dalla natura stessa della funzione consultiva affidata alle Sezioni regionali della Corte dei conti, che non è diretta ad individuare la soluzione concreta di specifici problemi degli enti locali, ma a fornire indicazioni in ordine all'interpretazione ed alle modalità di applicazione degli istituti di carattere generale della contabilità pubblica dirette ad agevolare gli amministratori pubblici nello svolgimento della loro attività.

3.1. Nel merito è necessario esaminare i profili più strettamente attinenti al calcolo della capacità di indebitamento dell'ente locale, considerando che una delle più importanti limitazioni che caratterizza la possibilità degli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento è data dall'esistenza di un limite quantitativo. Oltre al limite della destinazione ad investimento ai sensi dell'art. 119 Cost, dall'art. 204 Tuel si evincono regole e limiti per l'assunzione di mutui e per l'accesso ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato. L'art. 204 del Tuel vigente, recentemente modificato dall'art. 8, comma 1, della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità per l'anno 2012), *"Regole particolari per l'assunzione di mutui"* recita al comma 1: *"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 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".

In sostanza da questa previsione normativa si evince che gli enti locali non possono ricorrere al debito per soddisfare le loro esigenze in modo illimitato, ma possono assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento solo se l'importo annuale degli interessi sommato con quello di mutui contratti precedentemente ed a quello derivante dalle garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non sia superiore ad un parametro finanziario correlato all'ammontare delle entrate dell'ente (primi tre titoli delle entrate) risultanti dal rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione del mutuo. Circa l'ammontare di tale limite va precisato che la previsione originaria ha subito alcune modifiche da parte delle ultime leggi finanziarie: la legge 311/2004 ha ridotto il limite di indebitamento dal 25% al 12%; la legge 296/2006 lo ha aumentato dal 12% al 15%; il d.l. 225/2010 ha introdotto una gradazione imponendo una progressiva riduzione della percentuale del 12% nel 2011, del 10% nel 2012, dell'8% nel 2013. In ultimo la legge 183/2012 ha imposto per l'anno 2011 la percentuale del 12% mentre per gli anni successivi una diversa percentuale, ancora più restrittiva: 8% per il 2012, 6% per l'anno 2013 e il 4 % per il 2014.

L'entrata in vigore dei suddetti parametri progressivi in senso restrittivo si correla alla esigenza di evitare che il debito cresca in modo incontrollato con conseguenze negative sulla gestione finanziaria dell'ente, creando condizioni di squilibrio finanziario sui bilanci futuri. Tale disciplina normativa impone agli enti locali ponderate riflessioni non solo sulla scelta delle modalità di finanziamento degli investimenti, ma anche sulla stessa possibilità di contrarre nuovi mutui nel bilancio 2012 e soprattutto nel bilancio pluriennale 2012/2014.

L'art. 8 della L.183/2011, riprendendo la tecnica già introdotta con il d.l. 225/2011, ha introdotto una fattispecie a formazione progressiva che, imponendo un andamento decrescente del rapporto tra oneri passivi ed entrate dei primi tre titoli delle entrate del bilancio anche in relazione agli esercizi futuri, pone dei vincoli programmatori che obbligano l'ente a salvaguardare gli equilibri presenti e futuri del bilancio. Il carattere autorizzatorio del bilancio pluriennale non può consentire l'assunzione di un nuovo mutuo che a priori sia contratto in violazione del parametro di indebitamento in uno o più degli esercizi del triennio successivo (*cf. Corte dei Conti, Sez. Controllo Toscana Par. n. 521/2011; Sez. Controllo Lombardia, par. n. 74/2012; Sez. Controllo Piemonte Del. n. 183/201, n. 44/2012*).

Il Collegio sottolinea l'inderogabilità della disciplina che regola l'assunzione dei mutui da parte degli enti locali contenuta nel Tuel, evidenziando che il comma 3 dell'art. 8 della legge n. 183/2011 ha, tra l'altro, ribadito che *"le disposizioni in materia di debito pubblico degli enti*

territoriali costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma della Costituzione". La natura cogente di tali disposizioni (art. 204 Tuel e art. 8 l.183/2011) riguarda, pertanto, non solo il rispetto del limite della capacità di indebitamento nell'anno in cui si contrae il nuovo mutuo, ma anche *"l'andamento decrescente del rapporto tra gli oneri passivi derivanti dalla contrazione dei mutui e le entrate dei primi tre titoli del bilancio pluriennale"* (cfr. Corte Conti, Sezione controllo Lombardia, Parere n. 3/2009).

3.2. Per quanto riguarda il parametro di riferimento per il calcolo della percentuale indicata dall'art. 204 Tuel si evidenzia che la norma fa riferimento al *"rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'accensione del debito"*, che costituisce l'unico parametro normativamente previsto da prendere a riferimento per il calcolo del limite massimo dell'indebitamento anche negli esercizi successivi al primo, in cui è stato acceso il mutuo, al fine di verificare la sostenibilità del debito da parte dell'ente locale. Il rispetto di codesto parametro si impone agli amministratori al fine di escludere comportamenti imprudenti forieri di future responsabilità, considerando che la volontà del legislatore è quella di evitare, in ragione della progressiva riduzione dei trasferimenti dallo Stato, che vengano assunti impegni di restituzione di importi di capitale e interessi per indebitamenti ai quali l'ente non è in grado di far fronte. Il rispetto di regole sempre più stringenti per il ricorso al debito degli enti locali va collocato nell'ambito del principio dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.), del processo di attuazione del federalismo fiscale, nonché della recente Legge costituzionale 1/2012, entrata in vigore l'8 maggio 2012, che ha introdotto nel nostro ordinamento, unitamente all'obbligo del pareggio di bilancio (art. 81 Cost.), l'obbligo per le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (art. 97 Cost). A completamento della disamina normativa in argomento si sottolinea che la sopracitata legge di stabilità per il 2012 (art. 8, comma 3 della Legge n.183/2011)¹, oltre a limitare il ricorso al nuovo indebitamento, ha aggiunto l'obbligo per gli

¹ L'art. 8 della legge di stabilità per il 2012 stabilisce, al comma 3, che *"Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico. A tal fine, le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, fermo restando quanto previsto dall'articolo 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e dall'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281, sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma. In particolare sono stabilite:*

a) distintamente per regioni, province e comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito;

b) la percentuale annua di riduzione del debito;

c) le modalità con le quali può essere raggiunto l'obiettivo di riduzione del debito. A tal fine, si considera comunque equivalente alla riduzione il trasferimento di immobili al fondo o alla società di cui al comma 1 dell'articolo 6".

enti locali, a decorrere dal 2013, di ridurre progressivamente il proprio stock di debito pubblico allo scopo di raggiungere gli obiettivi del patto di stabilità interno e di migliorare i saldi di finanza pubblica.

In considerazione di quanto su esposto, la Sezione sottolinea, in risposta al quesito proposto che il bilancio 2012 deve prevedere una programmazione degli investimenti e del relativo debito in modo da garantire il rispetto del limite progressivamente decrescente nell'anno di competenza e anche negli esercizi successivi avendo a riferimento, come parametro delle percentuali normativamente indicate dalla legge, le entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente a quello in cui è prevista l'assunzione dei mutui.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania - in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco di Ariano Irpino (Av).

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 3 luglio 2012

IL RELATORE

(Ref. Rossella BOCCI)

IL PRESIDENTE

(Pres. di Sezione Vittorio LOMAZZI)

Depositato in segreteria in data 03 luglio 2012

Il funzionario preposto

(dott. Mauro Grimaldi)