



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

Mario Donno	Presidente;
Massimo Romano	Consigliere;
Ugo Marchetti	Consigliere;
Benedetta Cossu	Primo Referendario (relatore);
Riccardo Patumi	Referendario.

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

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data

16 giugno 2000 e successive modifiche;

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 l'articolo 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

vista la richiesta formulata dal Comune di Fontanellato con nota del 20 febbraio 2012, concernente la possibilità di destinare gli introiti derivanti da alienazione di immobili per il rimborso integrale della quota di capitale dei mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti;

visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

vista l'ordinanza presidenziale n. 9 del 13 aprile 2012, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

udito nella Camera di consiglio del 18 aprile 2012 il magistrato relatore, Primo Referendario Benedetta Cossu;

Premesso

Il Sindaco del Comune di Fontanellato ha formulato alla Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto la possibilità di destinare gli introiti derivanti dall'alienazione di un fabbricato all'estinzione

anticipata della quota capitale di mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti.

Espone il Comune che, al fine di ridurre il proprio indebitamento, avrebbe programmato di alienare nel 2012 un fabbricato di sua proprietà (ex scuola materna la cui struttura è stata sostituita con un nuovo edificio non più destinato a finalità istituzionali) inserito nel proprio inventario per un valore, al lordo degli ammortamenti economici, pari ad euro 526.010 e, il cui valore di mercato sarebbe stato stimato dall'Agenzia del Territorio di Parma in euro 900.000.

Ciò premesso, il Comune avrebbe intenzione di inserire nel bilancio di previsione dell'esercizio 2012 un'entrata di importo corrispondente al valore di mercato dell'immobile da alienare per poi destinarla, una volta realizzata la vendita, all'estinzione anticipata della sola quota capitale dei mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti per un importo complessivo di 745.000 euro.

Deduce, inoltre, il Comune che la descritta operazione non rientrerebbe nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, comma 66, della legge 311/2004 – disposizione che consente la destinazione della sola plusvalenza derivante dall'alienazione dei beni patrimoniali al rimborso della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui – in quanto finalizzata al rimborso integrale del residuo debito. Si tratterebbe di un'operazione straordinaria che determina una riduzione di un debito di finanziamento generato dall'attivazione di investimenti che, ai sensi dell'articolo 199 TUEL, potrebbe trovare copertura con proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali (entrate in conto capitale).

La descritta operazione determinerebbe una riduzione della spesa corrente negli esercizi successivi e si allineerebbe con l'orientamento

del legislatore regionale che incoraggia l'estinzione anticipata di mutui già contratti (art. 8 L.R. 12/2010).

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere.

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica), oltre che a verificare se la richiesta di parere è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, laddove costituito.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo di vertice del Comune ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL e in quanto inoltrata a questa Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie locali istituito con legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13 ed insediatosi il 17 dicembre 2009.

La valutazione dei presupposti di ammissibilità oggettiva, anche per le richieste formulate dal Consiglio delle Autonomie locali è volta ad accertare, oltre l'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la rilevanza generale della questione proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già

adottati, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei Conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei Conti.

In relazione al primo presupposto, le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica "strumentale" all'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo. Tale locuzione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile anche sul piano oggettivo, in quanto inerente agli effetti finanziari-contabili di un'operazione relativa al proprio indebitamento.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; non interferisce

con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente. La richiesta di parere è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata

Nel Merito

1. Il quesito formulato alla Sezione ha ad oggetto la possibilità di destinare l'entrata derivante dall'alienazione di un bene patrimoniale all'estinzione anticipata della quota capitale di mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti.

Come già indicato nelle premesse in fatto, secondo la prospettazione del Comune, la descritta operazione sarebbe consentita ai sensi dell'articolo 199 TUEL, non rientrando, viceversa, nell'ambito di applicazione dell'articolo 1, comma 66, della legge 311/2004.

2. Considerazioni di carattere preliminare sono rappresentate dalla circostanza che i fondi di bilancio degli enti locali sono di solito insufficienti a dare attuazione ai piani di investimento, sia perché i trasferimenti erariali si sono notevolmente ridotti e sia per i limiti di autonomia finanziaria dei predetti enti, diventando, per tali ragioni, necessario individuare forme alternative di finanziamento.

A tal fine giova rilevare che l'articolo 199 D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) individua, tra le fonti di finanziamento utilizzabili a copertura delle spese per investimenti, oltre all'assunzione di mutui passivi (lett. f), anche altre forme, quali ai fini che rilevano per la richiesta di parere in esame, le entrate derivanti dall'alienazione di beni e diritti patrimoniali (lett. c).

La forma di finanziamento maggiormente utilizzata è, senz'altro, rappresentata dal ricorso all'indebitamento le cui condizioni e limiti sono fissati negli articoli 202 e seguenti del TUEL.

Limite di carattere generale è quello secondo il quale il ricorso

all'indebitamento è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e deve avere per oggetto esclusivo la realizzazione di investimenti (art. 119, comma 6, Cost e art. 202, comma 1, TUEL). Ulteriori condizioni sono costituite dall'avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello cui si intende ricorrere all'indebitamento e dalla deliberazione del bilancio annuale nel quale sono incluse le relative previsioni (art. 203, comma 1). Al fine poi di contenere l'incidenza sulle risorse proprie dell'ente viene fissato un limite quantitativo, essendo previsto che l'assunzione di nuovi mutui è possibile 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 delle garanzie prestate, non superi l'8% nel 2012, il 6% nel 2013 e il 4% a decorrere dal 2014¹ delle entrate relative ai primi tre titoli dell'entrate (art. 204, comma 1).

La contrazione di mutui da parte dell'ente locale se, per un verso, determina un'entrata (Titolo V dell'entrata) necessaria per coprire il fabbisogno derivante dal finanziamento di spese di investimento che non possono trovare copertura con le risorse proprie dell'ente, per l'altro, fa sorgere un'obbligazione di restituzione della quota di capitale e della quota di interessi che gravano sul bilancio dell'ente locale e che vengono contabilizzate, rispettivamente, al Titolo III e al Titolo I della spesa.

Tale obbligo di restituzione può essere adempiuto o secondo quanto pattuito nel contratto di mutuo e nel relativo piano di ammortamento che comporta il pagamento delle rate (della quota capitale e della

¹ L'articolo 8 della L. 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2012) ha ulteriormente ridotto, rispetto a quanto già disposto dall'articolo 3, comma 39, D.L. 29 dicembre 2010, n. 225, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, il livello di indebitamento degli enti locali.

quota interessi) a determinate scadenze periodiche, oppure mediante una politica di gestione attiva del debito che consente all'ente locale di modificare le proprie posizioni debitorie, compiendo operazioni di ristrutturazione, quali la rinegoziazione e l'estinzione anticipata dei mutui.

La rinegoziazione ha l'obiettivo di modificare una o più clausole del contratto originariamente stipulato, modificando la misura del tasso e la durata dell'intera operazione, prevedendo in tal modo un nuovo piano di ammortamento che varia i termini di scadenza per la restituzione del capitale.

L'estinzione anticipata permette all'ente di risolvere il contratto prima della scadenza originariamente prevista, rimborsando in un'unica soluzione il capitale residuo, maggiorato di una somma a titolo di indennizzo.

Le descritte operazioni di ristrutturazione del debito possono essere giustificate, oltre che dalla presenza di consistenti entrate patrimoniali che permettono di estinguere il debito con risparmio sui futuri interessi, anche dalla possibilità di rinegoziare la passività in presenza di mutate condizioni di mercato quali, in particolare, la modificazione dei tassi di interesse in senso decrescente rispetto a quelli del debito originario (SS. RR. in sede di controllo, deliberazione 18.2.2009 - *Indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni*).

Quanto poi alle concrete modalità di estinzione anticipata dei mutui, giova rilevare che l'articolo 28, comma 3, della legge 448/1998 (finanziaria 1999) ha previsto che gli enti potevano procedere all'estinzione anticipata dei mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti, senza oneri aggiuntivi, cioè senza il pagamento di alcuna

penale, attraverso quindi la restituzione del solo residuo debito, mediante piani finanziari di progressiva e continuata riduzione del rapporto tra il proprio ammontare di debito ed il Pil, proiettati su un orizzonte temporale di almeno cinque anni. Tale possibilità non è più consentita in quanto la predetta disposizione è stata soppressa dall'articolo 1, comma 699, legge 296/2006 (legge finanziaria 2007) a decorrere dal 1 gennaio 2007.

3. Per porre in essere un'operazione di ristrutturazione del debito è necessario reperire fondi nell'ambito del bilancio dell'ente che consentano di far fronte al diverso, rispetto a quello originariamente pattuito, impegno contrattuale.

In particolare, per quel che riguarda l'operazione di estinzione anticipata dei mutui, è necessario reperire risorse sufficienti per saldare, in un'unica soluzione, il residuo debito e corrispondere l'indennizzo.

Tale operazione esula, senz'altro, dall'ambito di applicazione oggettivo della disposizione contenuta nell'articolo 1, comma 66, legge 311/2004, trattandosi di fattispecie diversa rispetto a quella ivi disciplinata. La richiamata disposizione normativa consente, infatti, di destinare la plusvalenza realizzata a seguito della alienazione di beni patrimoniali al rimborso delle quote capitale delle rate di ammortamento dei mutui, non comportando alcuna ristrutturazione del contratto originariamente stipulato.

Per quanto riguarda la finanziabilità dell'estinzione anticipata (della quota capitale residua) di contratti di mutuo con l'avanzo di amministrazione si è già espressa, in più occasioni (deliberazioni nn. 36 e 40/pareri/2007; 27/2009/PAR; 317/2011/PAR), la Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

In relazione alla possibilità di coprire gli oneri finanziari derivanti

dall'estinzione anticipata di contratti di mutuo con le entrate derivanti da alienazione di beni patrimoniali (art. 199, lett. f, TUEL), la Sezione ritiene che si tratti di un'operazione ammissibile nei limiti in cui la suddetta fonte di finanziamento venga destinata, come intenderebbe fare il Comune istante, a rimborsare la quota capitale residua, ma non l'indennizzo dovuto all'istituto mutuante a fronte del recesso anticipato dal contratto, che, dal punto di vista giuscontabile, non può essere considerata una spesa di investimento, ma un onere straordinario di gestione corrente da allocare al titolo I della spesa (cfr. sul punto Sez. Lombardia, 317/2011/PAR).

Si evidenzia che sarà, in ogni caso, opportuno che l'ente valuti la convenienza economica dell'operazione prospettata che sussisterà se la sommatoria delle quote di interessi dovuti sino alla naturale scadenza dei contratti di mutuo sarà maggiore rispetto all'importo della penale dovuta per l'estinzione anticipata.

Sarà poi cura dell'ente dare corso alla predetta operazione solo dopo aver realizzato il ricavato dalla vendita dell'immobile; individuato le risorse che andranno a coprire il pagamento dell'indennizzo (che per le ragioni sopra descritte, non potranno essere costituite dal ricavato della vendita); inserito il bene immobile nel piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari ex art. 58 d.l. 25 giugno 2008, n. 112 da allegare al bilancio di previsione 2012.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente

deliberazione - solo in formato elettronico - al Sindaco del Comune di Fontanellato ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 18 aprile 2012.

IL PRESIDENTE.

f.to (Mario Donno)

IL RELATORE

f.to (Benedetta Cossu)

Depositata in segreteria il 18 aprile 2012.

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)