



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 13 marzo 2012

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. 896 di protocollo in data 21 febbraio 2012, con la quale il sindaco del comune di Molteno (LC) 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 Molteno (LC);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune di Molteno (LC) con nota n. 896 del 21 febbraio 2012, alla luce dell'art. 8, comma 1 della legge 12.11.2011 n. 183 (che ha previsto la modifica dell'art. 204, comma 1 del D. Lgs. 267/2000), ha chiesto alla Sezione un parere in merito alla possibilità di assumere nuovi mutui nel corso del 2012, rispettando in ogni caso il limite dell' 8 per cento del rapporto tra spese per interessi ed entrate correnti.

Il sindaco fa presente che il comune di Molteno presenta un rapporto tra oneri per interessi per mutui già in essere e entrate correnti pari al 5,33% per 2012, al 5,04% per il 2013 e al 4,75% per il 2014.

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 comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 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 ulteriore 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, co. 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta nella legge c.d. di stabilità sul contenimento dell'indebitamento per gli enti locali.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

In via preliminare, la Sezione osserva che la possibilità di assumere nuovi mutui nel corso del 2012 rientra nelle scelte discrezionali dell'ente locale. Trattasi di discrezionalità vincolata a precisi presupposti di legalità finanziaria, alla luce dell'art. 8, comma 1, della legge 12.11.2011 n. 183, modificativo dell'art. 204 T.U.E.L.

Il quesito non prospetta dubbi interpretativi o applicativi delle norme finanziarie, ma si limita a richiedere un vaglio concreto sulla percorribilità di ricorrere a nuovo indebitamento, quale conseguenza di un *trend* decrescente del rapporto fra interessi passivi e entrate correnti.

Posti i noti parametri di legge, peraltro correttamente richiamati dal sindaco, spetta all'amministrazione comunale valutare in concreto se l'accensione di un nuovo mutuo sia in linea con gli equilibri di bilancio e con il rapporto legale fra spese per interessi ed entrate correnti, calcolato con andamento discendente sino al 2014.

La civica amministrazione rappresenta che il comune di Molteno detiene un rapporto tra oneri per interessi per mutui già in essere e entrate correnti pari al 5,33% per 2012, al 5,04% per il 2013 e al 4,75% per il 2014.

I dati attuali, al netto degli oneri da sostenere per l'assunzione di nuovi prestiti, evidenziano un andamento decrescente del rapporto d'indebitamento, con percentuali al di sotto dei parametri legali per il 2012 e per il 2013, ma con uno sconfinamento percentuale di 0,75% dal limite posto al 4 per cento per l'anno 2014.

In buona sostanza, ancorché ciò non sia esplicitato nel quesito, la richiesta di parere è tesa a conoscere se l'assunzione di nuovi prestiti nel rispetto dei parametri di decrescenza dell'indebitamento, ma irrispettosa del tetto legale stabilito a partire dal 2014 possa essere egualmente contratta.

Pertanto, il quesito ha rilevanza generale nei limiti in cui si chiede a questa Sezione di affrontare la questione ermeneutica sulla cogenza della normativa che disciplina l'indebitamento degli enti locali a tenore dell'art. 204 T.U.E.L.

Conseguentemente, in questa sede la Sezione non intende esprimersi sull'attività gestionale dell'Ente ed, in particolare, non prende in esame l'affermazione contenuta nell'istanza di parere in cui l'ente medesimo dichiara di essere intenzionato ad assumere nuovo indebitamento con oneri a decorrere dal 2012.

In proposito, si richiama il principio per cui le richieste di parere devono rivestire carattere generale e non possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, onde salvaguardare l'autonomia decisionale dell'Amministrazione e la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte: è potere-dovere dell'Ente, in quanto rientrante nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa, adottare le scelte concrete sulla gestione amministrativo-finanziario-contabile, con le correlative opportune cautele e valutazioni che la sana gestione richiede.

Alla luce di detta premessa, dunque, l'attività consultiva di questa Sezione va contenuta nei principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

Con riferimento alla disciplina che regola l'assunzione di mutui da parte degli enti locali, occorre richiamare il primo periodo del primo comma dell'art. 204 TUEL alla stregua del quale, 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 disposizione norma testé richiamata prevede che sia sommato l'importo annuale degli interessi 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.

Con riferimento all'espressione "al netto dei contributi statali", questa Sezione ha già avuto modo di chiarire che *"il TUEL prevede espressamente che al fine di verificare la sussistenza del limite massimo non siano calcolati gli interessi di mutui in relazione ai quali l'ente locale sia destinatario di contributi statali e regionali in conto*

interessi. La ragione dell'esclusione è evidente poiché 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" (C. Conti, sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 122/2011/PAR; deliberazione n.56/2012/PAR).

Chiarita la *ratio* dell'esclusione dal computo del limite della capacità di indebitamento dei contributi statali in conto interessi, specularmente va ribadita l'inderogabilità della disciplina contenuta nel TUEL; in questo senso, tra l'altro, il comma 3, dell'art. 8 legge n. 183/2011 (c.d. Legge di stabilità 2012), ha 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.

Si aggiunga che la natura cogente delle disposizioni di legge in esame (art. 204 T.U.E.L. e art. 8 legge n. 183/2011) riguarda non solo il rispetto del limite della capacità di indebitamento, 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.

L'entrata in vigore di parametri restrittivi in senso progressivo, (in due esercizi si riduce di quattro punti percentuali l'incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti, sino ad arrivare, a regime dal 2014, al tetto del 4 per cento) impone agli enti locali alcune riflessioni non solo sulla scelta delle modalità di finanziamento degli investimenti, ma anche sulla stessa possibilità di contrarre nuovi mutui nel bilancio di previsione 2012 e soprattutto nel bilancio pluriennale relativo al triennio 2012-2014.

Quest'ultimo, infatti, dovrà essere predisposto già nel rispetto del limite del 4 per cento sull'ultimo esercizio.

L'inderogabilità dei principi prescritti dall'art. 204 T.U.E.L., è stata ribadita dall'orientamento della Sezione regionale di controllo per la Toscana nella recente deliberazione 20 dicembre 2011 n. 521/2011/PAR, a tenore della quale si osserva che l'assunzione di nuovo mutuo in un esercizio finanziario comporta un incremento dell'indebitamento negli esercizi successivi; che, per il principio di correttezza e di prudenza, l'ente procedente deve tener conto dei riflessi dell'operazione sui futuri equilibri di bilancio; e infine che, in ragione del carattere autorizzatorio del bilancio pluriennale, l'ente non può contrarre un nuovo finanziamento che violi *a priori* il parametro di indebitamento in uno o più esercizi del triennio considerato.

In conclusione l'ente ha il dovere di rispettare la normativa che disciplina l'indebitamento e, in presenza di investimenti improcrastinabili, ha l'onere di reperire ulteriori risorse proprie o procedere ad economie di spesa per finanziare l'intervento.

L'inderogabilità della norma che, investendo la capacità di indebitamento, si proietta sui bilanci futuri dell'ente comporta che, anche nell'asserita ipotesi di assoluta necessità o di massima utilità dell'opera pubblica, l'ente debba in primo luogo cercare

di individuare altre modalità di finanziamento della spesa, contraendo altre voci di spesa o aumentando il livello delle entrate nei limiti consentiti dalla normativa vigente.

Si tratta di un'attività valutativa di esclusiva competenza dell'ente al quale spetta il compito di raffrontare i limiti e i vincoli posti da norme statali di coordinamento della spesa pubblica con i principi di buon andamento della Pubblica Amministrazione.

PQM

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 19/03/2012
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)