

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 29 aprile 2014 composta da:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addesso	Relatore

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Monopoli (BA) trasmessa con prot. n. 9349/2014 del 17.02.2014 e assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Puglia il 26.02.2014 prot. 0000942-26/02/2014-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 20/2014 del 2 aprile con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 29 aprile 2014;

udito il relatore Referendario Carmelina Addesso;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Monopoli chiede alla Sezione un parere in merito alla possibilità di utilizzare le risorse derivanti da mutui ormai estinti per il rimborso anticipato di altri prestiti contratti dall'Ente locale.

Per una migliore comprensione del quesito, il Sindaco precisa che:

-nel corso degli ultimi esercizi, il Comune di Monopoli ha estinto mutui passivi per importi consistenti;

-i residui ancora da erogare da parte della Cassa Depositi e Prestiti, versati al Comune a chiusura delle posizioni, sono di importo rilevante;

-sul versante della spesa, le opere che originariamente avrebbero dovuto essere finanziate risultano chiuse e residuano elevati importi in uscita ancora da utilizzare;

-tali impegni sono stati eliminati nel corso delle normali operazioni di riaccertamento residui e sono confluiti nell'avanzo di amministrazione;

- l'avanzo così costituito, allo stato attuale della programmazione di cassa, non può essere utilizzato per finanziare altri investimenti in quanto, ai sensi dell'art 9 d.l. 78/09, i pagamenti sul titolo II così originati andrebbero a pregiudicare gli obiettivi del patto di stabilità per i prossimi tre esercizi.

Con successiva nota prot. 19510 del 8.04.2014, assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Puglia il 9.04.2014 prot. 0001464-09/04/2014-SC-PUG-T75-A, il Sindaco, ad ulteriore chiarimento del quesito, precisava che: *"le somme versate al comune a chiusura delle posizioni da parte della cassa DD.PP, sono state erogate in conseguenza dell'estinzione anticipata dei mutui e non si riferiscono ad operazioni di devoluzione o di diverso utilizzo"*.

Premesso quanto sopra, il Sindaco, al fine di non lasciare improduttive ingenti risorse finanziarie, chiede se sia possibile utilizzare siffatte risorse, derivanti da mutui ormai estinti, per l'estinzione anticipata di altri prestiti, anche alla luce del principio contabile n. 3 punto 68 del dicembre 2009 dell'Osservatorio per la finanza e la Contabilità degli Enti Locali, a mente del quale *"per l'estinzione anticipata di debiti possono essere utilizzati sia i fondi per il finanziamento di spese in conto capitale, dietro apposito atto consiliare che autorizzi il cambio di destinazione, sia i fondi non vincolati"*.

Infine, il Comune istante precisa che *"per tali risorse, a parere di questa amministrazione non sussisterebbe il vincolo di cui all'art 119 Cost., essendo le stesse, a seguito dell'estinzione dei prestiti, ritornate nella piena disponibilità dell'ente"*

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Monopoli, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve

essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di *"contabilità pubblica"*.

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di *"contabilità pubblica"* strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte .

Sulla base di quanto sopra, si osserva che il quesito posto dal Comune di Monopoli involge questioni relative alla corretta gestione di bilancio ed alla

riduzione dell'indebitamento dell'ente, sicché rientra nel perimetro della contabilità pubblica, limitatamente- preme ribadire - agli aspetti generali ed astratti ed a prescindere da qualunque valutazione inerente alla concreta attività gestionale.

Passando al merito, la risposta alla richiesta di parere esige l'analisi di due profili di disciplina: *i)* quella dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per estinzione anticipata di mutui; *ii)* quella della natura (vincolata o non vincolata) delle somme derivanti da mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti.

Quanto al primo aspetto, la possibilità di finanziare l'estinzione anticipata di mutui mediante l'avanzo di amministrazione è stata ribadita più volte da questa Corte (cfr., tra le altre, Sezione regionale per il controllo Lombardia deliberazioni n. 36/PAR/2007 e 40/PAR/2007, deliberazioni n. 546/PAR/2010 e n. 288/PAR/2012 e 487/PAR/2012, Sezione regionale per il controllo Liguria deliberazione n. 80/PAR/2011), la quale ha sottolineato che il limite a tale modalità di utilizzazione è costituito dalla natura vincolata di quella parte dell'avanzo destinata a finalità specifiche.

Sul piano del diritto positivo, l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di prestiti è sancita espressamente dall'art 187 comma 2 lett b), seconda parte, del TUEL, così come modificato dall'art 2 comma 13 l. 244 del 24 dicembre 2007.

Alla luce della suddetta modifica normativa e della giurisprudenza citata, la possibilità di utilizzare l'avanzo per l'estinzione di mutui, trova, quindi, un primo limite nella natura vincolata dell'avanzo stesso, dovendo escludere che *"la quota dell'avanzo di amministrazione già vincolata a specifica destinazione possa essere destinata all'estinzione anticipata di mutui ed altri prestiti"* (sezione Lombardia deliberazione n. 546/PAR/2010)

Di questo limite fa puntuale applicazione il principio contabile n. 3 punto 68 del dicembre 2009 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali che sancisce: *"Per l'estinzione anticipata di debiti possono essere utilizzati sia i fondi per il finanziamento di spese in conto capitale, dietro apposito atto consiliare che autorizzi il cambio di destinazione, sia i fondi non vincolati"*.

Un secondo limite all'utilizzo dell'avanzo nel senso sopra indicato è che l'operazione di rimborso anticipato risulti economicamente più conveniente rispetto al pagamento delle rate di mutuo alle normali scadenze (sezione Liguria n. 80/PAR/2011, ove si osserva: *"una delle ottimali utilizzazioni delle riserve dell'ente è proprio quella indirizzata a ridurre l'indebitamento gravante sul medesimo a condizione, ovviamente, dell'accertata convenienza economica dell'estinzione anticipata, con il pagamento di un indennizzo inferiore, rispetto al pagamento, alle scadenze previste, delle ordinarie rate di mutuo"*, sezione

Lombardia deliberazione n. 546/PAR/2010, deliberazioni n. 52/PAR/2008, n.1027/PAR/2014 e n. 70/PAR/2014).

Se la scelta di estinguere anticipatamente i mutui rientra nella discrezionalità dell'ente (cfr. sezione controllo Veneto deliberazione n. 217/PAR/2014), è chiaro che il limite della discrezionalità è costituito dalla circostanza che siffatta iniziativa non rappresenti uno strumento elusivo del divieto di cui all'art 119 comma 6 Cost, con conseguente responsabilità, in caso di violazione, ai sensi dell'art 30 comma 15 l. n. 289/2002.

Quanto al secondo profilo, inerente alla natura delle risorse residuanti dalla chiusura del mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti, si osserva che, trattandosi di somme derivanti da una fattispecie di indebitamento, le stesse non perdono il loro vincolo originario, ai sensi dell'art 119 Cost, non potendosi ravvisare nell'estinzione anticipata un'ipotesi di novazione del titolo (mutuo) in base al quale le somme sono state erogate all'ente.

Come osservato dalla Terza Sezione Giurisdizionale d'Appello nella sentenza n. 475/2009: *"la devoluzione di un mutuo per spese diverse da quelle di investimento non è consentita (ex art 119 comma 6 Cost.) e comporta, se posta in essere, la nullità del relativo contratto, oltre che l'applicazione di specifiche sanzioni pecuniarie a carico degli amministratori che lo hanno deliberato (art 3° comma 15 della l. n. 289/2002) secondo quanto precisato dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. SSRR n. 12/QM/2007 e Sez Giur. Reg. Umbria n, 87/2008)"*

La devoluzione del mutuo, pertanto, trova il proprio limite di validità nella destinazione delle somme ad una finalità diversa, ma consentita dal sistema, ossia nella destinazione ad una diversa spesa di investimento: solo in tal caso l'accordo devolutivo non viola disposto di cui all'art 119 Cost.

Alla luce delle sopra esposte osservazioni, si deve concludere nel senso che le somme derivanti da mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti mantengono la destinazione vincolata di cui all'art 119 Cost, trattandosi di somme derivanti da fattispecie di indebitamento, con l'impossibilità di destinazione a spese diverse da quelle di investimento.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Monopoli (BA)

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 29 aprile 2014.

Il Relatore
F.to Carmelina Adesso

Il Presidente f.f.
F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria il 13 maggio 2014
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo