



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 311/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 28 agosto 2013, composta dai Magistrati:

Dott.	Mario	PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott.	Giancarlo	ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Massimo	VALERO	Primo Referendario - relatore

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

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 modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Ponderano (BI), in data 26 giugno 2013, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte il 5 luglio 2013, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, dr. Massimo Valero;

OGGETTO DEL PARERE

Con la nota richiamata in epigrafe il Sindaco del Comune di Ponderano (BI) chiede un parere sull'ambito di applicazione dell'art. 16, comma 11, del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, in relazione alla possibilità di togliere dal calcolo dell'indebitamento dell'ente l'importo degli interessi su un mutuo in essere in base a quanto previsto dall'art. 204, comma 1, del TUEL.

Nelle premesse del quesito è specificato che il Comune di Ponderano ha sottoscritto nel 2003 un mutuo della durata di venti anni poi rinegoziato fino al 2034, finalizzato ai lavori di ampliamento della casa di riposo e che successivamente, nel 2010 (anno successivo alla attestazione di fine lavori), l'ente locale ha ottenuto un contributo regionale della durata di dieci anni per il finanziamento di lavori di ampliamento della casa di riposo ai sensi e per gli effetti della legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 73, e pertanto fino al 2019 compreso.

La Legge regionale richiamata prevede, all'art. 1, comma 1, che *"La Regione, al fine di concorrere al superamento delle situazioni di difficoltà e di disagio sociale derivanti dalla costante crescita di soggetti soprattutto anziani, affetti da diverse forme di disabilità, favorisce, l'attivazione di Residenze Assistenziali (RAF) e Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA), concedendo contributi costanti nei pagamenti degli interessi di mutui decennali a soggetti attuatori pubblici e privati che Operino nel territorio regionale...."*

Il Sindaco chiede se gli interessi sul mutuo, che gode del predetto contributo regionale decennale, possono essere scontati dal totale degli interessi passivi (numeratore) nel calcolo dell'indebitamento, considerato che tale contributo è in atto esistente ma con durata inferiore alla scadenza del mutuo. Il quesito specifica che il totale delle entrate correnti (denominatore) dovrà essere ridotto dell'importo del contributo regionale ai fini del calcolo dell'indebitamento e che dal 2020 il calcolo dell'indebitamento ricomprenderà al numeratore l'importo degli interessi sul mutuo di cui sopra mentre al denominatore non potrà essere più sottratto il contributo regionale, in quanto non più esistente.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 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, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

La funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e

professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno.

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco 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 ed è stata inviata tramite il C.A.L.

AMMISSIBILITÀ 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 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 nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, giacché il quesito riguarda la materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010.

MERITO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando - dunque - ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

In tema di assunzione di mutui, l'art. 204 del TUEL, come novellato da ultimo dall'art. 11-bis del D.L. 28 giugno 2013, n. 76, conv. in L. 9 agosto 2013, n. 99, dispone che *"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 gli anni 2012 e 2013 e il 6 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 (...)".

Il comma 11 dell'art. 16 (Riduzione della spesa degli enti territoriali) del Decreto Legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 135, dispone che il comma 1 dell'articolo 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) si interpreta nel senso che l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, qualora sia rispettato il limite nell'anno di assunzione del nuovo indebitamento.

La norma di cui al richiamato art. 204 TUEL, finalizzata a porre un freno all'incremento di spesa pubblica derivante dall'indebitamento degli enti locali e ad evitare che quest'ultimo diventi un fattore incontrollabile di crescita della spesa corrente, capace di riflettersi sui bilanci futuri dell'Ente e creare condizioni di squilibrio finanziario, ha come unico destinatario l'ente che contrae il mutuo e che, di conseguenza, resta obbligato alla relativa restituzione.

Fanno tuttavia eccezione, per espressa previsione normativa, i contributi statali e regionali in conto interessi, esclusi dall'art. 204, sopra citato, laddove il debito corrispondente, provenendo le risorse da altra Amministrazione, non incida sulla gestione finanziaria dell'Ente (cfr. Del. di questa Sezione n. 27/2012).

In particolare, è stato precisato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte (Deliberazione n. 5/SEZAUT/2012/QMIG) che 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. Nella stessa deliberazione è chiarito che, diversamente, escludere dal tetto i contributi erogati da altri 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.

Sempre in merito alla questione sottoposta nel quesito, occorre ricordare che (come è già stato evidenziato nel parere della Sezione di Controllo per la Regione Campania n. 3/2009) nell'ipotesi di contributi regionali, l'eventuale assunzione dell'onere finanziario del debito da parte della Regione, attuata mediante l'erogazione indiretta e/o parziale di contributi pluriennali 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. Ove, infatti, l'Ente locale rimanga il principale soggetto obbligato nei confronti del creditore, l'onere del debito viene assunto dalla Regione in senso puramente economico, attraverso l'anticipazione dei mezzi occorrenti ovvero il rimborso delle somme

dovute per l'ammortamento del mutuo. A tale schema può ricondursi la contribuzione in discorso secondo il disposto dell'art. 4 (Modalità di concessione ed erogazione del finanziamento) della Legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 73, richiamata nella richiesta di parere.

Venendo allo specifico quesito sul calcolo della capacità di indebitamento, occorrerà depurare dall'importo previsionale annuale degli interessi passivi la quota parte corrispondente al contributo regionale in conto interessi, avendo cura, altresì, di sottrarre, nel contempo, il medesimo importo anche dal lato dell'entrata. Infatti, poiché il contributo in conto interessi, prima del versamento all'istituto di credito mutuante, transita nel bilancio dell'ente locale tra le entrate correnti, provocherebbe una impropria dilatazione della capacità di indebitamento.

Sul piano contabile (cfr. Sez. Contr. Campania, parere n.87/2010) le quote annue di contribuzione regionale non potranno essere configurate dall'Ente locale alla stregua delle spese in conto capitale (con conseguente allocazione delle stesse tra le entrate del Titolo IV), stante i caratteri della "ricorrenza" e "periodicità" (che connotano, casomai, la parte corrente del bilancio). Inoltre, poiché dette risorse sono finalizzate al rimborso del prestito, la relativa iscrizione tra le entrate del Titolo IV finirebbe col compromettere il raggiungimento dell'equilibrio corrente del bilancio, il quale, ai sensi dell'art. 162, comma 6, del TUEL, si incentra sulla copertura finanziaria offerta dalle risorse di cui ai primi tre titoli dello stato di previsione dell'entrata.

Per converso, configurandosi le quote contributive annue alla stregua dei contributi di parte corrente (ovvero in conto esercizio, in quanto finalizzati alla riduzione dei costi di natura finanziaria dell'Ente), sarà possibile iscriverne l'importo al Titolo II, catg. 2 (contributi e trasferimenti correnti dalla Regione), avendo cura di riportarne l'importo anche dal lato della spesa.

Ai fini del calcolo della capacità d'indebitamento di cui all'art. 204, comma 1, TUEL, per la richiamata previsione normativa l'Ente locale non deve tener conto degli interessi passivi relativi alle rate di ammortamento dei mutui garantiti con contributi in annualità concessi dallo Stato o dalla Regione al fine di agevolare la realizzazione degli investimenti.

Escludendo dal novero degli interessi passivi la quota a carico di altre Amministrazioni pubbliche, il legislatore ha voluto ancorare il limite massimo dell'indebitamento ad un parametro oggettivo di spesa corrente continuativa e ricorrente alimentata da una proporzionale capacità di autofinanziamento dell'Ente; dovendo, tuttavia, individuare tale capacità all'interno di un sistema ancora sostanzialmente fondato su una finanza di trasferimento (le cui finalità perequative e compensative tengono in debita considerazione anche gli squilibri di fiscalità locale) non ha potuto che optare per un concetto esteso di autonomia finanziaria, rapportabile ai flussi finanziari annuali derivanti dal complesso delle

entrate correnti piuttosto che alle sole entrate tributarie non vincolate (come sancito, invece, dall'art. 23, comma 1, del D.Lgs. 28 marzo 2000, n. 76, ai fini del computo della capacità di indebitamento delle Regioni).

Ciò significa che il parametro normativo di calcolo deve essere opportunamente depurato di tutte quelle voci atipiche di entrata, non prefigurabili in sede legislativa, suscettibili di alterare in modo significativo la stabilità del parametro così individuato e di produrre una anomala distorsione della capacità di indebitamento. L'esclusione di tali risorse dal novero delle entrate correnti che concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'articolo 204, seppur non espressamente prevista, è da ritenere comunque presupposta dal TUEL, prima ancora che per ragioni di corrispondenza biunivoca tra entrate e spese aventi la medesima destinazione, perché funzionale alla esigenza di rapportare, in concreto, l'onere passivo delle operazioni di finanziamento all'effettiva capacità dell'Ente di fronteggiare, con risorse proprie e ricorrenti, l'intero arco temporale di ammortamento del debito.

Tale è il caso delle entrate "*una tantum*", che si manifestano in casi eccezionali e in modo non continuativo, o di alcune poste figurative, compensative o correttive di spese, come pure delle entrate provenienti da Stato o Regione a titolo di rimborso prestiti, che in passato non transitavano nel bilancio dell'Ente perché cedute direttamente all'Istituto mutuante e, dunque, non incidenti (direttamente) sulla sua capacità di indebitamento (Sez. Contr. Campania, parere ult. cit.).

Pertanto, nella fattispecie di cui alla richiesta di parere, per la durata del contributo regionale il calcolo del limite di indebitamento del Comune dovrà tener conto di quanto sopra esposto.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 28 agosto 2013.

Il Relatore

F.to Dott. Massimo Valero

Il Presidente f.f.

F.to Dott. Mario Pischetta

Depositato in Segreteria il **29/8/2013**

Il Funzionario Preposto

F.to Dott. Federico Sola