

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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giuliano Sala	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 22 ottobre 2009

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. 17288 del 29 settembre 2009 con la quale il sindaco del comune di Inzago (MI) ha richiesto un parere concernente il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno per l'esercizio finanziario 2009.

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 Inzago (MI);

Udito il relatore dott. Gianluca Braghò;

FATTO

Con nota n. 17288 del 29 settembre 2009, il Sindaco del comune di Inzago (MI) ha richiesto un parere in merito alla possibilità di escludere dal saldo finanziario di competenza mista del 2007, preso a base di riferimento ai fini del calcolo del patto di stabilità 2009, le entrate generate dalla riscossione di un mutuo concesso alla Regione Lombardia dalla Cassa Depositi e Prestiti in data 27 maggio 1997, in virtù della legge finanziaria per il 1988 (art. 20 legge n. 67/1988) che autorizzava la concessione di mutui per l'esecuzione di un programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di realizzazione di residenze per anziani.

In particolare, il Sindaco precisa che il Comune, in data 24 gennaio 2007, ha riscosso dalla Regione Lombardia un importo di euro 1.153.249,65 per il finanziamento dei lavori di adeguamento e messa a norma della Residenza Sanitaria Assistenziale per anziani.

A tal riguardo, il Sindaco precisa che l'onere di ammortamento è stato assunto a carico del bilancio dello Stato in attuazione dell'art. 20, comma 6, della citata legge n. 67/1988 e che l'incasso è avvenuto in tempo successivo al sostenimento della spesa per l'esecuzione dei lavori.

Il mutuo è stato concesso nell'anno 1997, e quindi prima dell'entrata in vigore dell'art. 1, commi 75-77, della legge finanziaria per il 2005, che qualifica l'entrata suddetta come contributo in conto capitale ascrivibile al Titolo IV dell'entrata.

Il Sindaco del comune di Inzago intende conoscere se, in virtù del comma 77 della citata legge finanziaria per il 2005, l'Ente può avvalersi della precedente normativa che ne consentiva, invece, l'allocazione al Titolo V dell'entrata. Ciò permetterebbe di escludere l'entrata suddetta dal calcolo del saldo finanziario di competenza mista 2007, evitando di far aumentare in maniera insostenibile il saldo obiettivo di competenza mista per l'anno 2009.

Il Sindaco del comune di Inzago ha chiarito che le somme incassate sono confluite nel fondo di cassa ammontante al 31/12/2008 ad euro

6.697.171,12 e che nell'anno 2009 non sono stati iscritti in bilancio residui in conto capitale da incassare.

A seguito di approfondimento istruttorio deliberato nella camera di consiglio, in data 12 novembre 2009 l'amministrazione ha inviato una nota con la quale ha specificato che il comune di Inzago non ha stipulato alcun contratto, poiché parte contrattuale del mutuo è sempre stata la regione Lombardia; che nel bilancio dell'ente non è mai stata iscritta al titolo V, dal 1997 al 2007, l'accensione di un mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti ed, infine, che le somme ricevute dalla regione, quali contributi in conto capitale per la ristrutturazione della Residenza Sanitaria per Anziani "ex ospedale Marchesi", sono state contabilizzate al Titolo IV dell'entrata e rimosse a residuo nel 2007.

A maggiore chiarimento del contesto in cui è maturata la richiesta di parere, il comune allegava la deliberazione di giunta regionale con cui si assumeva il mutuo ai sensi dell'art.20 della legge 11 marzo 1988 n.67, copia dei pagamenti della regione e le riversali d'incasso del comune, nonché il parere preventivo espresso dall'organo di revisione sulla proposta di rettifica del saldo finanziario 2007 ai fini del Patto di stabilità.

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 riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere, allo stato degli atti, non interferisce con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso; riveste "carattere generale", in quanto diretta ad ottenere indicazioni relative alla corretta applicazione di norme valide per la generalità degli enti di tipologia simile al comune richiedente; rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano l'allocatione delle entrate nei diversi titoli del bilancio, ai fini del computo del saldo obiettivo per l'anno 2009.

Si osserva che i limiti alla legittimazione oggettiva vanno stabiliti solo in negativo. In proposito va infatti posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrate e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta parimenti in luce l'inammissibilità di richieste interferenti con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale; richieste che si risolvono in scelte gestionali, come si è detto di esclusiva competenza degli amministratori degli enti; richieste che attengono a giudizi in corso; richieste che riguardano attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Per i suesposti motivi, la richiesta di parere proveniente dal sindaco del comune di Inzago è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

L'operazione di finanziamento straordinario per la ristrutturazione della residenza per anziani, descritta dal comune di Inzago, consiste nell'accensione di un mutuo da parte della regione Lombardia erogato dalla cassa Depositi e

Prestiti con oneri a carico dello Stato, ai sensi dell'art. 20 della legge 11 marzo 1988, n.67.

L'amministrazione regionale, tenuta alla retrocessione delle rate di ammortamento all'ente erogatore, corrisponde le quote di contributo ai soggetti beneficiari, contestualmente iscrivendo sul proprio bilancio, nelle entrate, il capitale riscosso e, nelle spese, i trasferimenti agli enti locali, computando i singoli ratei ed i relativi interessi passivi.

Gli enti locali in questione ricevono dalla regione i contributi, vincolandoli a una destinazione specifica (c.d. vincolo di scopo).

La disciplina contabile di tali operazioni finanziarie è rinvenibile nel disposto dell'art. 165, comma 3, del T.U.E.L., a mente del quale le entrate di cui trattasi vanno allocate nel Titolo IV, alla voce "trasferimenti di capitale" e non già al Titolo V, poiché, per l'ente beneficiario, le somme ricavate dal mutuo contratto dalla regione in suo favore non possono essere qualificate come "entrate derivanti da accensioni di prestiti", proprio in virtù del rilievo che l'ente locale si pone nella mera veste di percettore delle somme concesse a mutuo ad una amministrazione diversa, che assume in proprio l'onere della restituzione del *tantundem*.

Le disposizioni contenute nella legge finanziaria n.311/2004 (art.1 commi da 75 a 77) sono esplicitazione di principi contabili già recepiti nella normativa relativa ai bilanci degli enti locali, in tema di contributi trasferiti in favore di amministrazione diversa da quella formalmente obbligata alla restituzione del mutuo. Tali norme hanno avuto la funzione di rendere completamente ostensibili ed incontrovertibili detti principi.

D'altro canto, ai fini del rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità e del corretto consolidamento dei conti pubblici nel settore della finanza locale, solo il soggetto che deve corrispondere le rate di mutuo può iscrivere nel proprio bilancio, al titolo V, l'importo del mutuo fra le entrate derivanti da accensioni di prestiti e non anche il soggetto percettore che, non avendo stipulato alcun contratto, non è obbligato alla restituzione di alcuna somma.

Dall'esercizio 2005, con l'entrata in vigore dell'art 1, commi da 75 a 77, della legge finanziaria n.311/2004, è stato chiarito che i mutui a totale carico dello Stato sono allocati in entrata al Titolo IV del bilancio dell'ente locale beneficiario del ricavato del prestito.

In particolare l'art. 1, comma 76, della legge n. 311/2004 stabilisce che *"per le stesse finalità di cui al comma 75 e con riferimento agli enti pubblici diversi dallo Stato, il debito derivante dai mutui è iscritto nel bilancio dell'amministrazione pubblica che assume l'obbligo di corrispondere le rate di*

ammortamento agli istituti finanziatori, ancorché il ricavato del prestito sia destinato ad un'amministrazione pubblica diversa.

L'amministrazione pubblica beneficiaria del mutuo, nel caso in cui le rate di ammortamento siano corrisposte agli istituti finanziatori da un'amministrazione pubblica diversa, iscrive il ricavato del mutuo nelle entrate per trasferimenti in conto capitale con vincolo di destinazione agli investimenti. L'istituto finanziatore, contestualmente alla stipula dell'operazione di finanziamento, ne dà notizia all'amministrazione pubblica tenuta al pagamento delle rate di ammortamento che, unitamente alla contabilizzazione del ricavato dell'operazione tra le accensioni di prestiti, provvede all'iscrizione del corrispondente importo tra i trasferimenti in conto capitale al fine di consentire la regolazione contabile dell'operazione".

Tale ricostruzione della disciplina contabile trova conferma anche nella circolare del Ministero dell'Interno n. 5/2007/FL (punto 4.4) la quale cita *"Per le stesse finalità di cui al comma 75 e con riferimento agli enti pubblici diversi dallo Stato, il debito derivante dai mutui è iscritto nel bilancio dell'amministrazione pubblica che assume l'obbligo di corrispondere le rate di ammortamento agli istituti finanziatori, ancorché il ricavato del prestito sia destinato ad un'amministrazione pubblica diversa. L'amministrazione pubblica beneficiaria del mutuo, nel caso in cui le rate di ammortamento siano corrisposte agli istituti finanziatori da un'amministrazione pubblica diversa, iscrive il ricavato del mutuo nelle entrate per trasferimenti in conto capitale con vincolo di destinazione agli investimenti. L'istituto finanziatore, contestualmente alla stipula dell'operazione di finanziamento, ne dà notizia all'amministrazione pubblica tenuta al pagamento delle rate di ammortamento che, unitamente alla contabilizzazione del ricavato dell'operazione tra le accensioni di prestiti, provvede all'iscrizione del corrispondente importo tra i trasferimenti in conto capitale al fine di consentire la regolazione contabile dell'operazione".*

Il comma 77 del citato articolo 1 della legge finanziaria per il 2005 reca espressamente che *"le amministrazioni pubbliche sono tenute ad adeguarsi alle disposizioni di cui ai commi 75 e 76 con riferimento alle nuove operazioni finanziarie"*, stabilendo una norma di diritto transitorio che regola i casi in già essere alla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni ed evitando questioni connesse alla riclassificazione delle rilevazioni contabili già approvate.

Tuttavia, la Sezione osserva che detto profilo non si pone per il comune di Inzago, il quale in ossequio ai menzionati principi contabili ed in ossequio al disposto normativo stabilito dall'art.1, commi da 75 a 77, della

legge n.311/2004, ha iscritto nel proprio bilancio i contributi regionali vincolati alla ristrutturazione della Residenza Sanitaria per Anziani, al Titolo IV, sin dal momento della loro riscossione.

Gli approfondimenti istruttori hanno delineato un quadro conforme alla disciplina prevista dall'art.1, commi 75 a 77, della legge n.311/2004 e all'art. 165, comma III, T.U.E.L. La natura delle erogazioni regionali, come specificato nella deliberazione della giunta della regione Lombardia del 6 settembre 1996 e nella descrizione delle causali connesse alle riversali d'incasso in favore del comune di Inzago del 24 gennaio 2007, indica chiaramente che si tratta di contributi regionali per la ristrutturazione della residenza per anziani derivanti da un mutuo stipulato dalla regione a favore, tra gli altri, del comune di Inzago, ente che si trova nella veste di mero percettore del contributo e non di destinatario di quote di ammortamento di un mutuo contratto da amministrazioni pubbliche diverse, con oneri a carico del bilancio statale.

Il ricavato del finanziamento regionale, riscosso in data 24 gennaio 2007, doveva conseguentemente essere iscritto nelle entrate per trasferimenti in conto capitale con vincolo di destinazione per investimenti (Titolo IV).

In conclusione, si ritiene che il comune di Inzago non possa modificare l'imputazione contabile, iscrivendo le somme riscosse dalla regione Lombardia al Titolo V dell'entrata. Corretta è invece l'originaria iscrizione contabile delle somme ricevute in data 24 gennaio 2007, ovvero al Titolo IV, in ottemperanza ai principi esplicitati con l'entrata in vigore della legge n.311/2004 nei termini sopra specificati.

Ne consegue che l'importo versato dalla Regione Lombardia rientra nel calcolo del saldo finanziario di competenza mista per l'annualità 2007 e che la predetta somma aumenta il saldo obiettivo di competenza mista per l'anno 2009.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Gianluca Braghò)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il 23 novembre 2009

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)