



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

Deliberazione n. 190/2014/SRCPIE/PAR

composta dai Magistrati:

Dott. Mario PISCHEDDA	Presidente f.f.
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere
Dott.ssa Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott. Massimo VALERO	Primo Referendario – relatore
Dott. Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario
Dott. Cristiano BALDI	Referendario

nell'adunanza del 23 settembre 2014

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 Commissario straordinario della Provincia di Asti, in data 05 settembre 2014, e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte l'8 settembre 2014, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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

Udito il relatore, dr. Massimo Valero;

OGGETTO DEL PARERE

Con la nota richiamata in epigrafe il Commissario straordinario della Provincia di Asti espone che l'Amministrazione, tenuto conto della situazione di squilibrio nella gestione corrente, dovuta essenzialmente ai tagli effettuati dallo Stato al fondo sperimentare di riequilibrio e dalla Regione Piemonte ai trasferimenti per spese di funzionamento, aggravati dalla riduzione delle entrate derivanti dalla RC auto, ha verificato, dopo aver esperito ogni utile operazione volta alla riduzione della spesa corrente, che in nessun modo risulta possibile assicurare la copertura finanziaria a servizi essenziali a tutela della pubblica incolumità quale la manutenzione stradale invernale (trattamenti antighiaccio, sgombero neve).

Pertanto il Commissario straordinario chiede a questa Sezione se sia consentito non destinare per due annualità i risparmi della rinegoziazione di mutui contratti con Cassa Depositi e prestiti a spese di investimento, posticipando il vincolo per le due annualità mancanti o carenti (2014 solo quota parte) negli esercizi successivi 2016 e 2017.

Tale richiesta - è affermato dal Commissario straordinario - è formulata con la consapevolezza che dette risorse dovrebbero essere finalizzate ad investimenti, per evitare di incrementare la spesa corrente, ma si tratta di una situazione eccezionale di gravissima carenza di risorse che non consente più all'Amministrazione lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali fondamentali. Inoltre il D.M. 20 giugno 2003 (Autorizzazione alla Cassa depositi e prestiti per la rinegoziazione dei mutui concessi agli enti locali) e la normativa finanziaria vigente, a parere del Commissario straordinario, non sembrano imporre espressamente vincoli di destinazione per le somme risparmiate con la rinegoziazione.

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.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente provinciale, si osserva che il Commissario straordinario della Provincia 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. (in tal senso, questa Sezione si è espressa su un caso analogo con deliberazione n. 38/2011).

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla ed è stata inviata tramite il C.A.L.

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 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.

Questa Sezione ha già più volte espresso il proprio orientamento contrario alla possibilità, da parte degli enti locali, di porre in essere operazioni di copertura delle spese correnti con gli introiti derivanti da rinegoziazione di mutui.

In merito si richiamano le argomentazioni espresse nella pronuncia di questa Sezione n. 221/2011 in cui, riferendosi ad una consolidata giurisprudenza della Corte dei conti in materia, è stato sottolineato che "la rinegoziazione di mutui in ammortamento ha un duplice e contrastante effetto: da un lato determina un vantaggio immediato, consistente nella riduzione della spesa annuale per il rimborso delle rate in ammortamento, dall'altro determina un aumento della spesa complessiva per interessi in conseguenza della maggior durata dell'indebitamento ed un irrigidimento dei bilanci futuri. Ciò comporta che il vantaggio derivante dalla rinegoziazione non può essere solo quello derivante dalla differenza fra l'attualizzazione dei flussi dei pagamenti della passività originaria e quelli della nuova passività, ma, in conformità ai principi di sana gestione finanziaria, deve consistere in una valutazione finanziaria ed economica della complessiva situazione dell'ente, in relazione non solo ai dati finanziari attualizzati dell'operazione, ma anche ai rischi che l'ente locale assume con la nuova operazione di indebitamento, ed all'allungamento della durata del debito, che vincola l'attività futura dell'Amministrazione.

In particolare, la diminuzione delle rate di ammortamento, non può essere considerato un risparmio in conseguenza del quale procedere automaticamente ad incrementare la spesa corrente, ma le economie derivanti dalla rinegoziazione del debito debbono essere destinate a spese in conto capitale. Proprio in riferimento all'utilizzazione delle risorse liberate dalla rinegoziazione dei mutui con la Cassa Depositi e Prestiti, l'Osservatorio sulla Finanza e contabilità degli enti locali ebbe a suo tempo a precisare che "esiste un orientamento generale di leggi di settore tendenti a contenere, per finalità di politica economica generale, l'aumento delle spese correnti dello Stato e di tutti gli altri enti pubblici. Nell'equilibrio economico

finanziario complessivo degli enti locali l'operazione di rinegoziazione espone l'ente locale ad un debito prolungato nel tempo che ha come risultato pratico la liberazione di risorse in una parte del periodo di ammortamento del debito originario" (parere approvato nella seduta del 6 novembre 2003). In merito, la citata pronuncia, richiamando il Principio contabile n. 2 – punto n. 23, sottolinea che "Ai fini del mantenimento dell'equilibrio patrimoniale è opportuno commisurare il periodo di ammortamento dell'indebitamento con il presumibile periodo nel quale gli investimenti correlati potranno produrre la loro utilità".

In sostanza, i risparmi frutto di rinegoziazione non possono essere qualificati quale strumento per offrire risorse immediatamente spendibili in parte corrente dagli Enti in 'sofferenza', in quanto l'operazione comporterebbe, tra l'altro, l'irrigidimento dei bilanci futuri 'capitalizzando' in senso negativo gli stessi e non offrendo alle generazioni future i benefici di cui potrebbero invece godere, laddove fossero assegnate esclusivamente ad investimenti le spese per indebitamento.

Peraltro, la destinazione delle risorse derivanti dalla rinegoziazione dei mutui non appare conforme alla ratio della limitazione del ricorso all'indebitamento per finanziare spese di investimento, sancito dall'art. 119, ultimo comma, della Costituzione.

Ad analoghe conclusioni questa Sezione è pervenuta anche in successive pronunce (deliberazione n. 141/2012, deliberazione n. 265/2012), che si pongono in linea con il consolidato orientamento della Corte dei conti espresso in numerose deliberazioni di altre Sezioni Regionali di controllo (Sez. Reg. Contr. Toscana, del. n. 1027/2011; Sez. Reg. Contr. Lombardia, del. n. 27/2011; più di recente, Sez. Reg. Contr. Emilia Romagna, del. n. 145/2014).

Alla luce delle suddette considerazioni, pur in presenza della situazione di criticità finanziaria esposta dal Commissario straordinario della Provincia di Asti, non può che confermarsi la contrarietà ai parametri di legalità (desumibili dalla Costituzione, dal TUEL e dai Principi contabili) dell'operazione di copertura delle spese correnti con gli introiti derivanti da rinegoziazione di mutui, prospettata nella richiesta di parere.

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 23 settembre 2014.

Il Relatore
F.to Dott. Massimo Valero

Il Presidente f.f.
F.to Dott. Mario Pischedda

Depositato in Segreteria il **26/09/2014**

Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola