



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Giuseppe TROCCOLI	Consigliere
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario - relatore

nella Camera di consiglio del 23 settembre 2015

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTO il D.L. 78 del 1 luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la nota del 7 maggio 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Amelia, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, primo referendario Antonio Di Stazio;

RILEVATO in

F A T T O

Con la nota indicata in premessa il Sindaco del Comune di Amelia, dopo avere premesso che:

- ai sensi dall'art. 3, comma 16, del D.Lgs. 118/2011, come modificato dall'art. 1, comma 538, lett. b) punto 1), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero dell'Interno del 2 aprile 2015, nelle more dell'emanazione del decreto di cui all'art. 3, comma 15, del citato D.Lgs. 118/2011, il maggior disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015 determinato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui ai sensi del dell'art. 3, commi 7 e seguenti e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e ripianato in non più di 30 esercizi in quote costanti;

- in attuazione dell'art. 3, comma 7, del D.Lgs. 118/2011 e del decreto del Ministero dell'interno del 2 aprile 2015 le modalità di recupero di detto disavanzo sono tempestivamente definite con atto di Consiglio, in ogni caso non oltre 45 giorni dalla data di approvazione della delibera di Giunta concernente il riaccertamento straordinario;

chiede a questa Sezione, qualora la delibera di Giunta concernente il riaccertamento straordinario venga adottata in data successiva al 30 aprile, se il termine dei 45 giorni decorre dalla data di effettiva adozione di quest'ultima oppure dalla data del 30 aprile (che è la data entro la quale bisogna approvare il rendiconto *ex lege*).

Con un secondo quesito si chiede altresì alla Sezione di conoscere se, alla luce di quanto dispone l'art. 2, comma 8 lett. b) del citato decreto del 2 aprile 2015, secondo cui è possibile ripianare il maggiore disavanzo attraverso *“la cancellazione del vincolo di generica destinazione agli investimenti, escluse le quote finanziate da debito”*, è corretto considerare rientranti in detta fattispecie, e pertanto utilizzabili come risorse da destinare al ripiano del disavanzo, le economie di spesa derivanti dalla minore quota capitale sui mutui in ammortamento che l'ente ha realizzato a decorrere dall'esercizio 2014 a seguito di rinegoziazione dei mutui, dato che per esse si ritiene che sussista un vincolo di generica destinazione agli investimenti sulla scorta dei principi recati dall'art. 119

della Costituzione, in forza del quale le economie derivanti dal minore esborso annuale in linea capitale, conseguente alla rinegoziazione del debito, sono destinate annualmente alla copertura di spese per investimenti o alla riduzione del debito in essere.

Considerato in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo nella materia della contabilità pubblica.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, principi modificati ed integrati con successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, le quali hanno evidenziato, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Alla luce dei predetti principi va, quindi, verificata in via preliminare la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

Il Collegio ritiene la richiesta di parere soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'Ente legittimato a proporre il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, in quanto organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

Ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, occorre preliminarmente verificare se i quesiti posti investano questioni di carattere generale concernenti materie della contabilità pubblica, secondo l'accezione, fatta propria dalla Sezione delle Autonomie con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo (delibera n. 54 del 17 novembre 2010), 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, quali l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Nel caso di specie il quesito proposto, in quanto coinvolgente l'applicazione di norme sulla gestione del debito da parte degli Enti locali, verte sull'interpretazione di norme aventi natura contabile secondo l'accezione sopra precisata.

Sempre ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, deve essere, inoltre, verificata l'esistenza di altri eventuali limiti (esterni) che impediscano di rendere il parere richiesto, limiti che sono stati individuati dalla Sezione delle Autonomie (nel citato atto del 27 aprile 2004 e nelle deliberazioni successive sopra richiamate) e che possono essere sintetizzati nei seguenti termini:

a) la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, non può concernere l'adozione di specifici atti di gestione né inerire ad attività già espletate, ma deve avere a oggetto questioni di carattere generale al fine di ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie. In caso contrario, l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di co-amministrazione ovvero, in presenza di attività gestionale già compiuta, di una sorta di approvazione (in senso conforme vedasi, in materia di transazione, Sez. Piemonte, pareri 17 giugno 2010 n. 44 e 5 ottobre 2006 n. 4; Sez. Lombardia pareri 5 ottobre 2007 n. 21 e 18 marzo 2008, n. 14; nonché, in via generale, Sez. Lazio, parere 28 luglio 2015 n. 159);

b) la richiesta non deve implicare valutazioni di atti o comportamenti amministrativi che siano o possano formare oggetto di procedimenti giudiziari della Corte dei conti o di altre giurisdizioni, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali ovvero con pareri riservati dalla legge ad altre autorità.

Nel caso di specie, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile anche sul piano oggettivo, attenendo i quesiti proposti a questioni ermeneutiche di carattere generale ed astratto chiaramente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione dinamica anzi descritta.

Nel merito

Con il primo quesito il Comune di Amelia chiede a questa Sezione se il termine dei 45 giorni, stabilito dall'art. 2, comma 2, del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 2 aprile 2015 (che disciplina i *"Criteri e modalità di ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118 del 2011"*), entro il quale il Consiglio comunale deve definire le modalità di recupero del maggiore disavanzo in attuazione dell'art. 3, comma 7 del D.lgs. n. 118/2011, decorre dalla data di adozione della delibera di Giunta concernente il predetto riaccertamento straordinario ovvero dalla data del 30 aprile, termine entro cui il Consiglio comunale è tenuto ad approvare il rendiconto ai sensi dell'art. 227 del Tuel.

L'art. 3, comma 7 del citato D. Lgs. 118/2011 dispone che *"al fine di adeguare i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria enunciato nell'allegato n. 1, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, con delibera di Giunta, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziario, provvedono, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014, al riaccertamento straordinario dei residui"*.

L'art. 2 del citato Decreto MEF 2 aprile 2015 dispone, al comma 2, che *"Le modalità di recupero del maggiore disavanzo determinato a seguito del riaccertamento straordinario effettuato in attuazione dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118 del*

2011, sono tempestivamente definite con delibera consiliare, in ogni caso non oltre 45 giorni dalla data di approvazione della delibera di giunta concernente il riaccertamento straordinario”.

Privilegiando il tenore letterale della norma, in applicazione dei canoni ermeneutici di cui all’art. 12, comma 1, delle disposizioni preliminari al Codice civile, ritiene il Collegio che il *dies a quo* per l’approvazione della delibera consiliare vada individuato nella data di effettiva adozione della delibera di Giunta di riaccertamento straordinario dei residui, sebbene successiva al 30 aprile 2015, termine entro il quale deve essere approvato, contestualmente, il rendiconto dell’esercizio 2014, ai sensi dell’art. 3, comma 7 del citato D. Lgs. 118/2011.

Il secondo quesito proposto dal Comune di Amelia attiene alla possibilità di utilizzare, al fine di ripianare il disavanzo risultante dal riaccertamento straordinario dei residui, le economie di spesa derivanti dalla minore quota capitale sui mutui in ammortamento che l’Ente ha realizzato a decorrere dall’esercizio 2014 a seguito della rinegoziazione dei mutui. In tal modo l’Ente interpellante ritiene di poter rientrare nel campo di applicazione dell’art. 2, comma 8 lett. b) del citato decreto ministeriale 2 aprile 2015, laddove prevede di ripianare il maggiore disavanzo anche attraverso *“la cancellazione del vincolo di generica destinazione agli investimenti, escluse le quote finanziate da debito”*, considerando sussistente per le anzidette risorse un vincolo di generica destinazione agli investimenti sulla scorta dei principi recati dall’art. 119 della Costituzione, ai sensi del quale le economie derivanti dal minore esborso annuale in linea capitale, conseguente alla rinegoziazione del debito, sono destinate annualmente alla copertura di spese per investimenti o alla riduzione del debito in essere.

La tesi del Comune, per quanto suggestiva, non può essere condivisa.

Invero, l’art. 2, comma 8, del citato decreto MEF 2 aprile 2015 dispone che *“le modalità di ripiano del maggiore disavanzo possono comprendere anche:*

a) lo svincolo delle quote vincolate del risultato di amministrazione formalmente attribuite dall’ente. Lo svincolo delle risorse è attuato con le medesime procedure che hanno dato luogo alla formazione dei vincoli;

b) *la cancellazione del vincolo di generica destinazione agli investimenti, escluse le eventuali quote finanziate da debito.”.*

In altri termini, la norma consente di destinare alla copertura del disavanzo in questione anche le risorse che si sono rese disponibili perché non più destinate ad investimento *“purché non finanziate da debito”*.

La fattispecie ipotizzata nella richiesta di parere concerne il risparmio annuale realizzato a seguito della rinegoziazione di mutui con conseguente *“minore quota capitale sui mutui in ammortamento che l’Ente ha realizzato a decorrere dall’esercizio 2014”*.

A tale riguardo va osservato che la Cassa depositi e prestiti, con la circolare n. 1281 del 7.11.2014, ha stabilito condizioni, termini e modalità per la rinegoziazione dei

finanziamenti concessi a Province e Comuni, attualmente in ammortamento a tasso d'interesse fisso.

La medesima circolare precisa che i prestiti rinegoziati, per quanto compatibile e non espressamente modificato con il contratto di rinegoziazione, continueranno ad essere regolati:

- dal decreto del Ministro del tesoro del bilancio e della programmazione economica del 7 gennaio 1998 e successive modificazioni e dalle relative circolari recanti le istruzioni generali per l'accesso al credito della CDP, se i relativi Prestiti Originati sono stati concessi precedentemente al 27 gennaio 2005;
- dagli originari contratti di prestito, se i relativi Prestiti Originari sono stati concessi a partire dal 27 gennaio 2005.

Viene inoltre stabilito nella circolare n. 1281/2014 che *“in base ai principi recati dall'articolo 119 della Costituzione, le economie derivanti dal minore esborso annuale in linea capitale, conseguente alla rinegoziazione del debito, sono destinate dagli enti locali alla copertura di spese di investimento o alla riduzione del debito in essere.”*.

Deve, quindi, ritenersi che le economie di spesa realizzate dall'Amministrazione attraverso la rinegoziazione dei mutui non si sottraggono al vincolo di destinazione posto dall'art. 119 della Costituzione alle risorse derivanti da indebitamento, risorse che, come recita la anzidetta circolare della Cassa Depositi e Prestiti n., 1281/2014 (v. pag. 2) debbono essere *“destinate dagli Enti locali alla copertura di spese di investimento o alla riduzione del debito in essere.”*.

P. Q. M.

nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Amelia per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deciso in Perugia, nella Camera di consiglio del 23 settembre 2015.

Il Relatore
f.to Dott. Antonio Di Stazio

Il Presidente
f.to Dott. Salvatore SFRECOLA

Depositato in Segreteria il 24 settembre 2015
Il Direttore della Segreteria
f.to Dott.ssa Melita Di Iorio