



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

composta dai Magistrati:

| | |
|---------------------------|-------------------------|
| dott. Nicola Mastropasqua | Presidente |
| dott. Gianluca Braghò | Primo Referendario |
| dott. Alessandro Napoli | Referendario |
| dott. Laura De Rentiis | Referendario |
| dott. Donato Centrone | Referendario |
| dott. Francesco Sucameli | Referendario (relatore) |
| dott. Cristiano Baldi | Referendario |
| dott. Andrea Luberti | Referendario |

nella camera di consiglio del 6 novembre 2012

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 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 (T.U.E.L.);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota 2509/12, pervenuta il 15 ottobre 2012, con la quale il Comune di Carate Brianza ha chiesto un parere nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il sindaco del Comune in epigrafe ha formulato alla Sezione una richiesta di parere concernente la possibilità di finanziare l'estinzione anticipata di un mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti (Cdp) ricorrendo, rispettivamente, ai proventi derivanti da uno standard qualitativo urbanistico per la parte capitale, all'avanzo di amministrazione accertato e disponibile per la parte concernente la penale per l'estinzione anticipata.

In subordine, ove non fosse possibile utilizzare a tal fine i proventi dello standard urbanistico, si chiede se sia possibile provvedervi per intero, per la quota capitale e per la penale, tramite il solo avanzo di amministrazione, comunque accertato e disponibile.

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – 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.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente, la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in premessa occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della Legge

131/2003 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del Decreto Legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato 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 in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, poiché attiene alla corretta rappresentazione in bilancio di un'operazione di estinzione di mutuo.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e, nei limiti appena precisati, può essere esaminata nel merito.

MERITO

1. Appare opportuno analizzare, primariamente, la questione della destinabilità delle somme ricavate da proventi per standard qualitativi urbanistici per lo specifico scopo della estinzione di un mutuo.

In proposito, occorre ricordare che ai sensi dell'art. 162, anche per il bilancio degli enti locali, vigono i principi di unicità, universalità e integrità del bilancio (art. 162, comma 1, T.U.E.L.). Infatti:

- tutte le entrate dell'ente locale vanno a costituire, a prescindere dalla loro origine, un'unica fonte, finalizzata alla copertura di tutte le spese pubbliche, con l'eccezione, appunto delle entrate a specifica destinazione ex art. 195 T.U.E.L e la gestione conto terzi, per cui sussiste una correlazione precisa tra entrata e spesa (unità);
- non sono ammesse gestioni "fuori bilancio", cioè fuori dall'ordinario controllo autorizzatorio esercitato col bilancio di previsione, se non nei casi espressamente autorizzati dalla legge (universalità del bilancio). A dimostrazione di ciò, sono tassative sia le ipotesi di

riconoscimento di debiti fuori bilancio (art. 194 T.U.E.L.) che le gestioni conto terzi (art. 168 T.U.E.L.);

- infine, ogni voce deve essere inserita al "lordo", senza compensazioni tra voci in entrata e voci in uscita, anche quando, come nel caso di specie, per effetto di rimborsi o conguagli, la spesa non sia integralmente imputabile all'ente, ma solo parzialmente (integrità e principio di chiarezza del bilancio).

Questa preliminare considerazione porta a ritenere di per sé improprio ogni ragionamento sulla diretta correlazione tra una voce delle entrate e delle uscite, nel caso di specie tra singole fonte di finanziamento del bilancio (proventi da standard urbanistici, allocati al Titolo IV delle entrate) e una voce specifica delle uscite (spese per rimborso prestiti, Titolo III).

Il principio di unità riceve una specifica deroga, come si diceva, nel caso di entrate a specifica destinazione (art. 195 T.U.E.L.), peraltro, avendo riguardo alla gestione per cassa.

La specifica destinazione, tra l'altro, sulla base dei dati forniti dal comune, non caratterizzerebbe il provento dello standard urbanistico, la cui finalizzazione, se prevista, è il risultato di una determinazione amministrativa e non di una disposizione di legge.

Infatti, come evidenziato nella delibera Lombardia n. 282/2012/PRSE la destinazione rilevante ai fini dell'art. 195 non può essere generica, ma deve essere, come risulta dalla lettera della norma, "specifica" nonché derivante da apposite disposizioni di legge o regolamentari che consentono di derivarne, a fini contabili, una simile qualificazione.

La specifica destinazione, infatti, è la risultante di due elementi: a) la etero destinazione; b) il collegamento diretto tra fonte e spesa da effettuare.

Quanto al primo elemento, ci si riferisce alla circostanza che la destinazione deve avere fondamento in disposizioni normative di legge o regolamentari.

Quanto al secondo, il vincolo rilevante ai fini della gestione di cassa e dei limiti stabiliti dall'art. 195, deve essere tale da tradursi in un legame specifico tra la fonte di finanziamento e le specifiche opere o finalità, tant'è che la mancata realizzazione della spesa nei termini previsti può comportare, per l'ente locale, un dovere di restituzione.

Diverso discorso va fatto, invece, per le entrate in conto capitale in generale: esse sono piuttosto gravate da un vincolo di destinazione non specifico, ma generico, rilevante ai fini della sana gestione di competenza: l'esistenza di una simile destinazione generica si ricava, indirettamente, dall'art. 162, comma 6, T.U.E.L., secondo cui la spesa corrente deve essere finanziata con entrate ordinarie della medesima specie, salvo eccezioni di legge; la spesa in conto capitale, peraltro, può essere finanziata tanto con il *surplus* di entrate correnti (c.d. avanzo di bilancio, ai sensi dell'art. 199 T.U.E.L., lett. b), con l'avanzo di amministrazione nel caso in cui ciò sia funzionale all'estinzione anticipata di mutui (art. 199 T.U.E.L. lett. d), nonché, ovviamente, con entrate in conto capitale tassativamente elencate (art. 199 T.U.E.L.,

nelle lettere non precedentemente elencate). Si tratta, quindi, di un vincolo rilevante in termini di equilibri di bilancio.

Peraltro, quando il vincolo di destinazione assume il carattere della specificità, esso si espleta non più genericamente e al solo a livello di competenza, ma anche a livello di cassa (art. 195 T.U.E.L.).

1.1. Tanto premesso, appare chiaro che nulla osta a che l'amministrazione, nell'ambito delle operazioni in conto capitale, ritenga di individuare l'indiretta fonte del finanziamento dell'estinzione in un provento specifico, specie in sede di bilancio di previsione, fermo restando che in sede gestionale non ci sarà alcun vincolo diretto tra l'una fonte e l'altra spesa né in termini di competenza, né tanto meno di cassa, rilevando soltanto l'equilibrio complessivo della gestione corrente e, correlativamente, quella in conto capitale ai sensi del combinato disposto degli artt. 162 e 199 T.U.E.L..

In altre parole, l'equilibrio tra fonti di finanziamento e investimenti rileva in una duplice ottica: in quella della programmazione puntuale degli investimenti (che consente di individuare un collegamento singolare e indiretto tra entrata e spesa) nonché in quella della valutazione complessiva degli equilibri di bilancio (in sede preventiva e di rendiconto). In questi termini va letto l'art. 199 T.U.E.L. che, secondo una concezione di tipo aziendalistico, individua le fonti finanziamento secondo una precipua elencazione riconducibile alla dicotomica classificazione fonti interne (lettere a-e) e fonti esterne (lettere f-g).

Nel caso prospettato si tratta non tanto di finanziare un investimento *ex novo*, quanto di re-internalizzarne la fonte, da esterna ad interna, attraverso l'estinzione anticipata di un mutuo, con la diminuzione degli oneri correnti del debito contratto, ovvero la spesa per interessi passivi.

2. I quesiti qui proposti, in definitiva, mirano ad ottenere delucidazioni circa le possibili forme di finanziamento di tale re-internalizzazione. Per comodità espositiva si ritiene di invertire l'ordine dei quesiti, scandagliando preliminarmente la possibilità di finanziare tale estinzione prima con il solo avanzo di amministrazione, poi con un provento specifico di Titolo IV (proventi da standard qualitativo urbanistico).

2.1. Per espressa previsione di legge (art. 187, comma 2, T.U.E.L.) l'avanzo di amministrazione può essere impiegato per finanziare la spesa corrente derivante dall'estinzione anticipata dei mutui. Tale possibilità era stata evidenziata in via giurisprudenziale da questa Sezione (delibere nn. 36 e 40/2007/PAR) già prima delle novelle di cui agli art. 11 del D.L. n.159/2007, conv. L. n. 222/2007 e, di presso, dell'art. 2, comma 13, della L. n. 244/2007, che ha modificato *in parte qua* l'art. 187 comma 2 del T.U.E.L., prevedendo la prefata possibilità di utilizzazione.

La Sezione, inoltre, partendo dalla considerazione che la penale è un corrispettivo per il recesso anticipato dal mutuo, sul versante della spesa ha ritenuto di fare le seguenti valutazioni: poiché la penale può essere virtualmente considerata un'operazione di

attualizzazione di una spesa corrente riflessa su esercizi futuri, ferma restando l'utilizzabilità dell'avanzo come unitaria fonte di finanziamento dell'estinzione (cfr. delibera 546/2010/PAR nonché 317/2011/PAR e infine 288/2012/PAR), si è ritenuto che la sede appropriata per l'allocazione della correlativa spesa fosse il Titolo I, mentre per la parte in conto capitale il Titolo III (Spese per rimborso di prestiti).

Peraltro, l'utilizzabilità unitaria dell'avanzo a fini di finanziamento dell'estinzione anticipata, per la stesse considerazioni preliminari, trova un limite in quella parte dell'avanzo che è vincolata a finalità specifiche. Infatti, il corrispettivo per la penale potrà essere finanziato solo con la parte non vincolata per la spesa in conto capitale o di altro genere.

2.2. Per quanto concerne invece la destinazione di proventi specifici del titolo IV all'estinzione di mutui (segnatamente i proventi derivanti da standard qualitativi urbanistici), richiamato il principio di unità del bilancio, non può che rammentarsi che – in termini di equilibri complessivi – la spesa in conto capitale deve tendenzialmente essere finanziata con entrate in conto capitale. Pertanto, ben può il Comune, in termini di programmazione, reperire le risorse per l'estinzione anticipata del mutuo tra quelle che rivengono dai prefati proventi urbanistici.

Il vincolo di gestione, per competenza, su tali risorse si tradurrà, a fine esercizio, in un vincolo sull'avanzo di amministrazione, il quale potrà essere utilizzato per l'estinzione negli esercizi successivi, nei termini sopra specificati, solo per la parte capitale del debito, potendo invece il Comune utilizzare per il pagamento della penale solo la parte libera dell'avanzo.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore
(Dott. Francesco Sucameli)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
15 novembre 2012
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)