



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

Nell'adunanza del 21 marzo 2018

composta dai magistrati:

Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Maria Laura PRISLEI	Consigliere relatore
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, integrati dalla Deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Romano D'Ezzelino prot. n. 1531 del 26/01/2018, prot. Cdc n. 552 del 26/01/2018;

VISTA l'ordinanza n. 17/2018 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Consigliere Maria Laura Prislei,

FATTO

Il Comune di Romano D'Ezzelino, con nota 1531 del 26/01/2018, a firma del Sindaco, formula un quesito a questa Corte volto ad avere indicazioni in merito alla possibilità di "attivare un'operazione di riduzione dell'indebitamento e attenuazione dell'impatto delle quote degli oneri passivi sui bilanci in corso e futuri, tramite l'estinzione anticipata di proprie posizioni debitorie, in particolare di mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti, utilizzando da una parte la quota disponibile di avanzo di amministrazione e, dall'altra, un nuovo mutuo da assumere con Istituto di credito a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle in essere, previa attenta valutazione della convenienza economico-finanziaria dell'operazione". In prosieguo il

Comune indica specificamente nel dettaglio le modalità operative attraverso le quali intenderebbe strutturare l'operazione.

A tal fine, la nota del Sindaco evidenzia, tra l'altro, quanto segue:

- *Lo stock di debito del Comune di Romano d'Ezzelino è in carico alla sola Cassa Depositi e Prestiti per un totale di euro 8.066.921 al 31/12/2017- con scadenze dal 2024 fino al 2036- e con tassi fissi non rinegoziabili;*
- *Il Comune non si trova in situazione di dissesto o in situazione strutturalmente deficitaria, come definite rispettivamente dagli artt. 242 e 244 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267;*
- *L'art. 41, comma 2, della legge 28.12.2001, n.448 dispone che" ...gli enti possono provvedere alla conversione dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996 anche mediante il collocamento di titoli obbligazionari di nuova emissione ovvero mediante rinegoziazioni, anche con altri istituti, dei mutui stessi, in presenza di condizioni di rifinanziamento che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali a carico degli enti stessi,..."*
- *L'art. 187, comma 2, lettera e) del D.lgs. n. 267/2000 consente di utilizzare l'avanzo di amministrazione anche per l'estinzione anticipata di prestiti; operazione che comporta il pagamento di indennizzi alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.;*
- *L'Amministrazione di Romano d'Ezzelino intende perseguire una importante azione di riduzione e rimodulazione del debito residuo riferito a mutui in essere, azione in linea con i principi generali di diminuzione del debito pubblico indicati nel sistema legislativo vigente;*
- *La Corte dei conti ha ribadito più volte il principio in base al quale è potere-dovere dell'ente, in quanto rientrante nell'ambito della sua discrezionalità amministrativa, adottare le scelte concrete sul se e come effettuare la ristrutturazione/estinzione dei propri debiti, con le correlative opportune cautele e valutazioni, anche in ordine alla convenienza economica dell'operazione, che la sana gestione finanziaria richiede;*
-

DIRITTO

La richiesta del Comune di Romano d'Ezzelino è stata espressamente formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003. Occorre, in via preliminare, valutare la sussistenza dei presupposti di legittimazione attiva con riguardo sia all'ente interessato a ricevere il parere sia all'organo che formalmente lo ha richiesto.

Con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive, devono sussistere anche condizioni oggettive consistenti, in particolare, nell'attinenza con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge 131/2003) e con il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Dal punto di vista soggettivo la richiesta è sicuramente ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente, ai sensi dell'art. 50, comma 2, del TUEL.

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, occorre verificare l'aderenza della questione al concetto di contabilità pubblica.

Come è già stato ricordato, in base all'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, la funzione consultiva è circoscritta alla materia della contabilità pubblica.

Orbene, qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari e, quindi, ove non si adottasse una nozione tecnica del concetto di contabilità pubblica, s'incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, rendendo la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti organo di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.

Sul punto, vengono in ausilio gli indirizzi ed i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004, con la delibera già citata, e con la delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, che hanno ristretto l'ambito oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Ciò anche alla luce delle considerazioni richiamate dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nella delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010, in merito alla definizione del concetto di contabilità pubblica, quale presupposto per la resa del parere.

Nella deliberazione da ultimo citata, si conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo, espressamente, che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto "connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione - contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza - neppure potenziale - con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali e deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio ex post della funzione consultiva.

Ora, nel caso di specie, la richiesta di parere può essere compresa nell'alveo della contabilità pubblica, attenendo sostanzialmente al bilancio dell'Ente, per quanto riguarda la possibilità di riduzione della propria posizione debitoria con utilizzo dell'avanzo di amministrazione, ma non si può non rilevare che essa, per la parte che riguarda le modalità attraverso le quali strutturare l'intera operazione non possiede quei necessari requisiti di generalità e astrattezza più volte richiamati dalla giurisprudenza della Corte. La richiesta in questione infatti, potrebbe determinare, qualora accolta, un coinvolgimento diretto di questa Sezione di controllo nella sfera dell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità. Il Comune di Romano d'Ezzelino in realtà - pur dimostrando nelle premesse citate sia la piena conoscenza delle norme poste a sostegno della possibilità di rinegoziazione di

mutui che la conoscenza della giurisprudenza consolidata della Corte ove viene richiamata la discrezionalità amministrativa dell'ente nell'adozione delle scelte economicamente più convenienti circa la ristrutturazione/estinzione dei propri debiti - chiede a questa Corte di esprimersi non solo sulla possibilità di attivare un'operazione di riduzione dell'indebitamento ma anche sulla opportunità di contrarre un nuovo mutuo con istituti di credito dettagliando le modalità per attuare l'operazione stessa, i cui impatti, in termini di economicità delle decisioni da porre in essere, non potrebbero che essere preventivamente valutati dall'ente stesso sulla base di conoscenze specifiche dei dati di bilancio e dei costi concreti dell'operazione.

Il Collegio osserva quindi che un'eventuale pronuncia sul *quomodo* dell'operazione proposta avrebbe l'effetto di determinare un coinvolgimento diretto di questa Sezione di controllo nella sfera dell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni attribuite alla Corte stessa dal vigente ordinamento (cfr. Sezione Veneto, delibere n. 14/2005, nn. 11-23-52-79-123/2006, n. 6/2007, 15 e 129/2008) e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (cit. Sezione Autonomie 5/2006, nonché Sez. controllo Basilicata 4/2011; Sez. controllo Lazio 22/2011), quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità.

La richiesta di parere è infatti volta *in parte qua* ad ottenere l'avallo di questa Sezione sulle modalità di una specifica e concreta attività amministrativo-gestionale "*in itinere*" relativamente alla quale non sussiste il carattere della generalità, requisito essenziale per la pronuncia della Corte (cfr. Sezione Veneto, delibere n. 14/2005, nn. 11-23-52-79-123/2006, n. 6/2007, 15 e 129/2008).

Se questa Sezione si esprimesse sulla legittimità della richiamata attività amministrativo-gestionale interpreterebbe la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. controllo Puglia 104/2010 e 118/2009), ingerendosi impropriamente nell'amministrazione attiva.

Per quanto sopra diffusamente espresso la richiesta formulata dal Comune di Romano d'Ezzelino, secondo un orientamento giurisprudenziale consolidato (vds., in proposito, tra le altre, le deliberazioni 11/2008 Sezione Regione Siciliana, 5/2009 Regione Basilicata, 61/2009 Regione Puglia, 6/2007, 15 e 23/2008 di questa Sezione) va dichiarata oggettivamente ammissibile per la sola parte in cui si chiede alla Corte di esprimersi sulla possibilità di "*attivare un'operazione di riduzione dell'indebitamento e attenuazione dell'impatto delle quote degli oneri passivi sui bilanci in corso e futuri, tramite l'estinzione anticipata di proprie posizioni debitorie, in particolare di mutui contratti con Cassa Depositi e Prestiti, utilizzando la quota disponibile di avanzo di amministrazione.....*" ed oggettivamente inammissibile per quanto riguarda il *quomodo* dell'operazione così come delineata dall'ente - con particolare riferimento alla scelta di contrarre un nuovo mutuo con istituto di credito ed alle modalità attraverso le quali strutturare l'intera operazione.

Circa la parte della richiesta oggettivamente ammissibile, emerge dalla normativa vigente il sostanziale *favor* del legislatore nei confronti dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di mutui, che codesto ente ben potrà attuare purché nel rispetto dei criteri fissati con l'articolo 187, comma 2, lettera e), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come integrato dall'art.

26-bis decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 , convertito in legge 21 giugno 2017, n. 96 e valutando attentamente la convenienza complessiva dell'operazione sia al momento che negli anni futuri.

Quanto sopra nella generale logica di contenimento del livello di indebitamento degli enti richiamata nella costante giurisprudenza della Corte.

L'espressione del parere di questa Sezione nei sensi sopra indicati non deve interferire con le funzioni di controllo successivo e giurisdizionale di questa Corte medesima o con le funzioni di altra Magistratura, attesa la piena responsabilità dell'ente locale per la quale *"rientra fra i poteri-doveri (dell'ente) il concreto dispiegarsi della discrezionalità amministrativa nell'adottare scelte sul se e sul come effettuare la ristrutturazione o la progressiva estinzione dei propri debiti, con le correlative opportune cautele e valutazioni concernenti la convenienza economica dell'operazione che la sana gestione finanziaria richiede"*. (Lombardia/317/2011/PAR).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto dichiara parzialmente ammissibile la richiesta di parere del Comune di Romano D'Ezzelino e si pronuncia nel merito nei termini dianzi precisati.

Copia della delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Romano d'Ezzelino (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 21 marzo 2018.

Il Magistrato relatore
F.to Maria Laura Prislei

Il Presidente
F.to Diana Calaciura Traina

Depositata in Segreteria il 11 aprile 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese