



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella camera di consiglio del 26 giugno 2019

composta dai magistrati:

Dott. Antonio CONTU - Presidente
Dott. Mario GUARANY - Consigliere
Dott.ssa Valeria FRANCHI - Consigliere
Dott.ssa Flavia D'ORO - Referendario
Dott.ssa Paola LO GIUDICE - Referendario (relatore)

PARERE

Comune di Falconara Marittima (AN)

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, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 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'articolo 7, comma 8;

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;

Vista la richiesta di parere del sindaco del Comune di Falconara Marittima (AN) pervenuta per il tramite del CAL in data 29 maggio 2019;

Udito il relatore, dott.ssa Paola Lo Giudice;

PREMESSO IN FATTO

Con nota a firma del sindaco pro tempore, pervenuta via PEC in data 29 maggio 2019 per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (CAL), il comune di Falconara Marittima (AN) ha avanzato a questa Corte una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, per conoscere "se sia legittimo e rispettoso dei vincoli di finanza pubblica in termini generali procedere alla contrazione di nuovi mutui, pur in presenza di un indebitamento complessivo elevato, qualora rispettati i limiti di indebitamento ai sensi dell'art. 204 del decreto leg.vo n. 267/2000 e con riferimento al valore soglia di cui al D.M. Interno 28 dicembre 2018, per finanziare investimenti necessari alla collettività che altrimenti con il solo ricorso alla contribuzione di terzi o alle risorse proprie non riescono ad essere attivati, eventualmente anche per cofinanziare contribuzioni terze (regione, UE) in modo da fungere da moltiplicatore alla quota di nuovo debito acceso. L'esposizione sarebbe adottata nel rispetto del pareggio di bilancio ai sensi della legge 145/2018 legge di bilancio 2019".

Al riguardo l'Amministrazione ha rappresentato che, pur rispettando il limite dell'indebitamento di cui all'art. 204 del Tuel, ha uno *stock* di debito molto elevato a causa di pregresse gestioni. L'Ente evidenzia la progressiva riduzione di tale *stock*, con correlata diminuzione del debito *pro-capite*, grazie a misure correttive, quali la mancata accensione di nuovi prestiti e il rafforzamento della capacità di accertamento e riscossione delle proprie entrate per consolidare la parte corrente del bilancio.

Con riferimento ai parametri di deficitarietà strutturale, sulla base del Decreto del Ministro dell'interno del 28 dicembre 2018, concernente l'approvazione dei nuovi "parametri obiettivi" ai quali sono associate le soglie di deficitarietà per il triennio 2019-2021, l'Ente ha evidenziato che non presenta alcun parametro fuori norma, richiamando espressamente i parametri n. 1 (incidenza spese rigide su entrate correnti) e n. 4 (sostenibilità debiti finanziari).

Ha fatto presente, tuttavia, che in passato, sulla base dei parametri precedentemente vigenti, di cui al Decreto del Ministro dell'interno del 18 febbraio 2013, recante l'individuazione dei parametri di deficitarietà strutturale per gli enti locali per il triennio 2013-2015, risultava

superato il parametro n. 7, concernente la “consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato di gestione contabile negativo, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all’art. 204 del Tuel con le modifiche di cui all’art. 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011, n. 183, a decorrere dall’1 gennaio 2012”.

Il Comune ha precisato che la richiesta di interpretazione riguarda l’art. 204, d.lgs. n. 267/2000 e il D.M. interno del 28 dicembre 2018, che il quesito ha carattere di generalità e non riguarda provvedimenti già adottati dall’Ente stesso, né profili relativi ai controlli ex art. 1, commi 166 e seguenti, l. n. 266/2005 e che il parere non prospetta questioni inerenti alla sussistenza di danni erariali di competenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

DIRITTO

1. Ammissibilità del parere.

Secondo il consolidato orientamento della magistratura contabile, con riguardo all’esame di una richiesta di parere presentata ai sensi dell’art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, in considerazione della natura eccezionale della funzione consultiva della Corte e della conseguente esclusione della possibilità di configurare tale attività quale consulenza generale sull’attività dell’Amministrazione locale, occorre preliminarmente verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della richiesta stessa sotto il profilo sia soggettivo, sia oggettivo.

In proposito, la Sezione delle Autonomie ha definito gli indirizzi e i criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo con la deliberazione del 27 aprile 2004, successivamente integrata con le deliberazioni n. 5/2006, 9/2009 e 3/2014, nonché con la deliberazione n. 54/2010 delle Sezioni Riunite della Corte. Sulla specifica materia è inoltre intervenuta questa Sezione, con deliberazione n. 77/2013/PAR, dettando criteri e principi generali per la corretta attivazione della funzione consultiva presso la Sezione stessa.

1.a Ammissibilità sotto il profilo soggettivo

Con riguardo alla legittimazione del soggetto richiedente, ai sensi del citato art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, la richiesta di parere può essere formulata dalle Regioni e, tramite il

Consiglio delle Autonomie Locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

Nella specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Falconara Marittima, organo rappresentativo dell'Ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali.

Pertanto, sotto il profilo soggettivo, la stessa è ammissibile in quanto proveniente da soggetto legittimato.

1.b Ammissibilità sotto il profilo oggettivo

Alla luce della normativa e dei richiamati indirizzi interpretativi, ai fini dell'ammissibilità del parere sotto il profilo oggettivo, è necessario accertare che si tratti di quesito inerente la materia della contabilità pubblica, nonché avente i caratteri della generalità ed astrattezza, in quanto la funzione consultiva non deve presentare profili di interferenza con le funzioni requirenti o giurisdizionali (con riferimento sia alla magistratura contabile che a quelle amministrativa e civile), né può tradursi, di fatto, in una immissione della Corte nei processi decisionali dell'ente territoriale.

In proposito, con particolare riguardo alla nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva, con deliberazione n. 5/2006 la Sezione Autonomie ha chiarito che essa deve assumere un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, "l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli", precisando altresì che se è vero che "ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Come ulteriormente precisato dalla Sezioni Riunite della Corte con deliberazione n. 54/2010, il concetto di contabilità pubblica "consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici", con necessità di valorizzare sia la distinzione tra attività di gestione e attività di amministrazione, sia l'autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo. Per garantire la completezza della funzione consultiva, proseguono le Sezioni Riunite con la citata

deliberazione, essa deve svolgersi anche “nei confronti di quei quesiti che risultino 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 (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”. Da ciò deriva che “ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica”, limitatamente, tuttavia, “alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui relativi equilibri di bilancio”.

Infine, con deliberazione n. 3/2014, la Sezione autonomie ha precisato che deve ritenersi riduttivo e insufficiente il mero criterio dell’eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio, ritenendo che “in tanto una richiesta di parere sia ammissibile, in quanto si tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali”.

Ciò premesso, considerato che il quesito riguarda una questione attinente alle condizioni di legittimità, rispetto ai vincoli di finanza pubblica, per procedere alla contrazione di nuovi mutui da parte di un ente locale, e quindi una materia rientrante nella nozione di contabilità pubblica, nonché tenuto conto che il quesito è formulato in termini generali e astratti e che, allo stato, non sono ravvisabili interferenze con eventuali procedimenti giurisdizionali, il parere richiesto è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Il Collegio ritiene comunque opportuno precisare che il presente parere riguarda esclusivamente l’interpretazione dell’astratta e generale disciplina normativa, come sopra indicata, e non interferisce con la sfera di discrezionalità riservata dalla legge alla pubblica amministrazione locale, non potendo risolversi in una surrettizia forma di compartecipazione all’amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di neutralità e di terzietà della magistratura contabile. Il requisito della generalità ed astrattezza è, infatti, previsto al fine di evitare che la richiesta di parere sia finalizzata ad ottenere indicazioni di

carattere puntuale, tali da incidere su fattispecie concrete che potrebbero essere oggetto dell'attività svolta dalla Corte dei conti nell'ambito di altra funzione ovvero dell'esame dinanzi ad altri organi magistratuali.

Ne consegue che, come chiarito dalla giurisprudenza consolidata della Corte (in tal senso, tra le altre, Sezione controllo Marche n. 20/2018, Sezione controllo Piemonte n. 54/2013, Sezione controllo Lombardia n. 352/2012), nel rendere il parere, la Sezione delinea i principi giuridici che presiedono la materia, ferma restando, comunque, l'esclusiva competenza dell'Amministrazione comunale nell'effettuazione delle scelte gestorie, previa adeguata valutazione ponderativa e prospettica di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti. Resta fermo che il parere espresso non può in alcun modo riguardare l'accertamento della legittimità o della convenienza economica dell'operazione prospettata o che sarà effettuata.

2. Nel merito

Passando all'esame del merito del quesito, il Comune chiede chiarimenti in merito alla legittimità e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica ai fini della contrazione di un nuovo mutuo, in presenza di un indebitamento elevato, ma nel rispetto dei limiti di indebitamento previsti dall'art. 204 del Tuel e dei valori soglia previsti dal D.M. del 28 dicembre 2018.

Preliminarmente, la Sezione sottolinea che il parere, conformemente alle precisazioni svolte (precedente punto 1.b), non può che limitarsi ad esaminare i principi generali e astratti che regolano la materia, senza interferire in alcun modo con le connesse valutazioni concrete e con le scelte gestionali che, nel rispetto delle norme puntuali e dei principi di sana e corretta gestione finanziaria, restano nella piena discrezionalità e responsabilità dell'Ente interessato.

Il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali, fermi restando i limiti e le condizioni generali poste dall'art. 119 della Costituzione e dalla legislazione primaria (tra cui, in primo luogo, l'art. 10 della l. n. 243/2012), è specificamente disciplinato dagli artt. 202 e segg. del Tuel.

In particolare, l'art. 202 del Tuel prevede che esso è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti, nonché per il finanziamento dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 194 e per altre destinazioni di legge. In proposito, per una corretta definizione dell'istituto, il legislatore è ulteriormente intervenuto con l'art. 3, commi 17 e segg. della l. n. 350/2003, individuando le operazioni che costituiscono indebitamento e quelle che rappresentano investimento.

Il successivo art. 203 del Tuel subordina il ricorso all'indebitamento alla sussistenza delle condizioni dell'avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso a forme di indebitamento, nonché dell'avvenuta deliberazione del bilancio di previsione nel quale sono iscritti i relativi stanziamenti.

Con riguardo alle "regole particolari per l'assunzione di mutui", l'art. 204 del Tuel prevede, al comma 1, che l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo "se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'art. 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera (*omissis*) il 10 per cento, a decorrere dal 2015, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione di mutui. (*omissis*). Non concorrono al limite di indebitamento le garanzie prestate per le quali l'ente ha accantonato l'intero importo del debito garantito". Il comma 2 della medesima norma pone ulteriori condizioni relative a forme e contenuti dei contratti di mutuo stipulati con enti diversi dalla Cassa depositi e prestiti e dall'Istituto per il credito sportivo.

In tale contesto assumono rilevanza anche i parametri di deficitarietà individuati con il citato D.M. del 28 dicembre 2018, con decorrenza dall'anno 2019 con riferimento alla data di scadenza per l'approvazione dei documenti di bilancio, il cui rispetto risulta essenziale ai fini della valutazione circa la sussistenza di gravi situazioni di squilibrio strutturale per l'Ente interessato. In particolare, vanno richiamati i parametri n. 1, denominato "incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti" e n. 4, denominato "sostenibilità debiti finanziari", con i quali il legislatore ha inteso attribuire specifico rilievo alla sostenibilità nell'esercizio delle spese rigide, tra cui quelle derivanti dall'indebitamento. Giova rammentare, come chiarito dalla giurisprudenza contabile, che il rapporto tra debiti di finanziamento ed entrate correnti evidenzia, indirettamente, l'incidenza del costo del debito sulle entrate ordinarie dell'Ente: detta incidenza esprime la potenziale capacità dell'Ente di far fronte, con risorse correnti, alla copertura dell'ammontare complessivo del proprio indebitamento (cfr. Sezione controllo Piemonte, n. 38/2018), così richiamando

l'esigenza, comune a qualsivoglia organizzazione, di un equilibrato rapporto tra entrate proprie e finanziamento esterno (cfr. Sezione controllo Calabria, n. 475/2011).

Tra le ulteriori condizioni poste dal legislatore per poter configurare come legittimo il ricorso all'indebitamento, possono altresì menzionarsi le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 118/2011 e, in particolare, nel principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato n. 4/2). Per quanto di interesse ai fini del presente parere, deve evidenziarsi che è espressamente specificato (cfr. punto 3.17 e seguenti del citato principio contabile applicato) che le scelte dell'ente con riguardo all'indebitamento devono essere attentamente valutate nella loro portata e nei riflessi che provocano nella gestione dell'anno in corso e degli anni successivi, in riferimento al costante mantenimento degli equilibri economico-finanziari nel tempo e all'eventuale presenza di risorse finanziarie alternative che non determinino oneri indotti per il bilancio dell'ente. Inoltre, è ribadita la necessità di valutare il ricorso a forme flessibili di indebitamento, per garantire la corrispondenza con i relativi fabbisogni di spesa di investimento e, nel contempo, tra gli altri obiettivi, un andamento sostenibile dell'indebitamento stesso, sia in termini di indebitamento netto annuale, sia di ammontare complessivo del debito in ammortamento, sempre nella garanzia della integrale copertura finanziaria degli interventi programmati e realizzati.

Oltre al rispetto delle disposizioni puntuali che regolano lo specifico istituto, l'Ente interessato, nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa in ordine all'adozione delle scelte gestionali, deve tenere in adeguata considerazione i principi generali che regolano la materia. Tra tali principi, merita menzione il principio di prudenza, quale elemento fondamentale del processo formativo delle valutazioni da compiere nell'ambito della gestione.

Dunque, a prescindere dal rispetto del limite di indebitamento stabilito dall'art. 204 del Tuel, e degli altri vincoli di finanza pubblica posti dalla normativa vigente, le future politiche di investimento di un Ente richiedono una valutazione complessiva della situazione economico-finanziaria e debitoria dello stesso, che tenga conto della sostenibilità dell'indebitamento, e quindi della capacità di far fronte ai relativi oneri finanziari con risorse di carattere ricorrente (cfr. questa Sezione, deliberazione n. 24/2018/PRSP), sia nell'attualità sia in un'ottica prospettica, nonché degli effetti sull'irrigidimento della spesa, in funzione della garanzia del conseguimento e del mantenimento dell'equilibrio di bilancio e in

funzione del trend di riduzione dell'indebitamento e degli impegni eventualmente assunti dall'amministrazione a tal proposito.

Si aggiunga, inoltre, che i vincoli posti dall'ordinamento rispetto al ricorso all'indebitamento hanno, tra gli altri, lo scopo di impedire agli stessi Enti di impegnarsi alla restituzione di importi, a titolo di capitale e di interessi, cui non siano in grado di far fronte, nonché di porre un freno all'incremento di spesa pubblica derivante dall'indebitamento degli enti locali (in tal senso, Sezione controllo Piemonte, n. 54/2013), così contribuendo all'adempimento degli obblighi nazionali e sovranazionali di contenimento del debito pubblico.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione regionale di controllo.

ORDINA

alla Segreteria di trasmettere la presente deliberazione al Sindaco del Comune di Falconara Marittima (AN) e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 26 giugno 2019.

Il Presidente

f.to Antonio Contu

Il relatore

f.to Paola Lo Giudice

Depositata in Segreteria in data 28 giugno 2019

Il direttore della Segreteria

f.to Carlo Serra