

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

nella Camera di consiglio del 13 aprile 2016 ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, della Costituzione;

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

visto il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

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;

visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

visto il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98, e -in particolare- l'art. 49 quinquies, comma 1, lett. a);

visto l'art. 1, comma 573, della legge n. 147 del 2013, così come modificato dall'art. 1, comma 2, lett. d) del D.L. n. 151 del 30 dicembre 2013;

visto l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009, n. 102;

visto l'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge n. 116 del 2014;

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 richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Salemi con la nota prot. n. 3730 del 24 febbraio 2016, acquisita il 26 febbraio 2016 al prot. CdC n. 2105;

vista l'ordinanza n. 65/2016/CONTR. del giorno 23 marzo 2016, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la camera di consiglio;

udito il magistrato relatore, referendario Francesco Antonino Cancilla;

Premesso che:

Con la nota n. 3730 del 24 febbraio 2016 (acquisita il 26 febbraio 2016 al prot. CdC n. 2105) il Sindaco del Comune di Salemi ha dedotto che l'ente rispetta il limite dell'importo annuale previsto dall'art. 204 del TUEL per ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento; ha precisato che è in corso di istruttoria il bilancio di previsione 2016/2018,

nell'ambito del quale si intendono prevedere gli stanziamenti di entrata e di spesa per fare ricorso a un nuovo mutuo nel 2016.

Tanto premesso, il Sindaco ha chiesto se, al fine di stipulare il mutuo, l'ente sia sottoposto soltanto ai vincoli di cui all'art. 204 del TUEL o se, invece, debba rispettare quelli previsti dall'art. 10, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

In via preliminare, la richiesta di parere va reputata ammissibile sotto il profilo sia soggettivo, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, che oggettivo, poiché è formulata in maniera astratta e riguarda disposizioni di contabilità pubblica.

La richiesta di parere mira a verificare se l'assunzione di un mutuo nel corso del 2016 debba rispettare i limiti posti dall'art. 10 della legge n. 243 del 2012.

Il summenzionato art. 10, rubricato *“Ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali”*, stabilisce che: *“1. Il ricorso all'indebitamento da parte delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento con le modalità e nei limiti previsti dal presente articolo e dalla legge dello Stato.*

2. In attuazione del comma 1, le operazioni di indebitamento sono effettuate solo contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento, nei quali sono evidenziate l'incidenza delle obbligazioni assunte sui singoli esercizi finanziari futuri nonché le modalità di copertura degli oneri corrispondenti.

3. Le operazioni di indebitamento di cui al comma 2 sono effettuate sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale che garantiscano, per l'anno di riferimento, l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la medesima regione, come definito dall' articolo 9, comma 1, lettera a). A tal fine, ogni anno i comuni, le province e le città metropolitane comunicano alla regione di appartenenza ovvero alla provincia autonoma di appartenenza, secondo modalità stabilite con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al comma 5 del presente articolo, il saldo di cassa di cui all' articolo 9 , comma 1, lettera a), che l'ente locale prevede di conseguire, nonché gli investimenti che intende realizzare attraverso il ricorso all'indebitamento o con i risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. Ciascun ente territoriale può in ogni caso ricorrere all'indebitamento nel limite delle spese per rimborsi di prestiti risultanti dal proprio bilancio di previsione.

4. Qualora, in sede di rendiconto, non sia rispettato l'equilibrio di cui al comma 3, primo periodo, il saldo negativo concorre alla determinazione dell'equilibrio della gestione di cassa finale dell'anno successivo del complesso degli enti della regione interessata, compresa la medesima regione, ed è ripartito tra gli enti che non hanno rispettato il saldo previsto.

5. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, sono disciplinati criteri e modalità di attuazione del presente articolo”.

La disposizione è inserita nel capo IV della legge n. 243 del 2012, in ordine al quale l'art. 21, comma 3, della medesima legge prevede che: *“Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2014, ad eccezione del capo IV e dell'articolo 15, che si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016”.*

La Corte dei Conti si è occupata dell'interpretazione del citato art. 21, sia pure con riferimento all'art. 15 della stessa legge n. 243 del 2012, nella relazione presentata il 30 giugno

2015 dalle Sezioni riunite in sede di controllo per l'audizione innanzi alla Commissione "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei deputati per l'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

In particolare, le Sezioni riunite hanno rilevato che: "... la formulazione della norma di dettaglio non è del tutto chiara, dal momento che l'art. 21, comma 3, dispone che il capo IV (concernente l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali e il concorso dei medesimi Enti alla sostenibilità del debito pubblico) e l'art. 15 (concernente il contenuto della legge di bilancio) si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016, mentre la legge nel suo complesso si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Il termine così come prospettato può essere interpretato essenzialmente in due modi. Ci si può riferire, da un lato, alla legge di bilancio unificata (di cui all'art. 15) che entra in vigore il 1° gennaio 2016, ma, dall'altro, alla medesima legge così come approvata nel 2016 e che quindi entra in vigore nel 2017. Al di là delle possibili interpretazioni di carattere strettamente giuridico in ordine alla questione ex se e fermo restando che sul piano formale le due interpretazioni sono egualmente ammissibili, si fa osservare che la prima possibilità presupporrebbe – tenuto conto dei tempi della sessione di bilancio – l'entrata in vigore della nuova legge di contabilità ordinaria in tempi tali da permettere l'approntamento della nuova struttura della legge unificata, perché questa sia presentata nel prossimo mese di ottobre. Andrebbero anche considerati gli eventuali riflessi dell'esercizio delle deleghe già menzionate di cui agli articoli 40 e 42, il cui termine per intanto è fissato al 31 dicembre p.v. e la cui traduzione in una nuova struttura del bilancio comporterà passaggi amministrativi presumibilmente di non scarso rilievo, il cui esito si avrà nel 2016. Per tali considerazioni complessive, la seconda interpretazione, che va nel senso di riferire la normativa alla sessione di bilancio per il 2017, sembra quella più realistica".

Di tale valutazione si è tenuto conto nel documento conclusivo della summenzionata indagine parlamentare, approvato il 10 novembre 2015, ove, infatti, richiamandosi proprio l'audizione della Corte, si afferma che: "L'articolo 21, comma 3, della legge n. 243 del 2012 dispone, tra l'altro, che l'articolo 15, concernente il contenuto della legge di bilancio, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2016. Il termine per l'applicazione della nuova disciplina non appare del tutto chiaro, giacché esso può essere riferito sia alla legge di bilancio, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2016, sia alla legge di bilancio che sarà approvata nel 2016 e che entrerà in vigore nel 2017. Fermo restando che, sul piano formale, entrambe le interpretazioni sono egualmente ammissibili, la seconda sembra quella più realistica, giacché la prima presupporrebbe che la nuova disciplina sul contenuto della legge di bilancio fosse già entrata in vigore, perché solo in tal caso sarebbe possibile la presentazione del disegno di legge bilancio 2016 secondo la nuova struttura".

Tale documento conclusivo, soffermandosi sul termine di effettiva applicazione della nuova disciplina sul contenuto della legge di bilancio, espone, peraltro, argomentazioni estensibili alla questione dell'applicazione dell'art. 10 della legge n. 243 del 2012.

Invero, la Commissione parlamentare ha rilevato che: "In proposito è emerso innanzitutto che sia l'applicazione delle disposizioni concernenti il contenuto del nuovo disegno di legge di bilancio, di cui all'articolo 15 della legge n. 243 del 2012, sia l'applicazione di quelle in materia di equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali nonché di concorso degli stessi alla sostenibilità del debito pubblico, contenute al Capo IV della medesima legge n. 243, dovrebbero riguardare i bilanci approvati nel 2016 per l'anno successivo. A questo riguardo, si deve tenere conto del fatto che, da un lato, non è stata ancora introdotta nella legislazione ordinaria una disciplina che dia attuazione alle disposizioni sul contenuto nuovo del disegno di legge di bilancio, come richiesto dallo stesso articolo 15 della legge

n. 243 del 2012, dall'altro, le norme dettate dalla medesima legge n. 243 in materia di equilibrio di bilancio delle regioni e degli enti locali presentano alcune criticità, relative principalmente alla complessa procedura delineata per l'attribuzione degli spazi di indebitamento nelle fasi avverse del ciclo. Tali criticità potrebbero essere risolte nel prossimo futuro, apportando modifiche e integrazioni alla legge n. 243, prima dell'attuazione delle predette disposizioni".

Va peraltro osservato che la legge 28 dicembre 2015, n. 208, (legge di stabilità per il 2016) non ha dato una piena attuazione al principio dell'equilibrio di bilancio, quale delineato dalla legge n. 243 del 2012 in conformità al novellato art. 81 della Costituzione. L'art. 1, comma 710, della citata legge n. 208 del 2015, infatti, ai fini del concorso degli enti territoriali alla manovra di finanza pubblica, ha considerato soltanto il saldo in termini di competenza tra le entrate finali e le spese finali, che è solo uno fra quelli enunciati dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012, ove assumono rilevanza gli equilibri di bilancio di parte corrente e complessivi, sia di cassa che di competenza.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'audizione del 3 novembre 2015 sul disegno di legge di stabilità per il 2016, innanzi alle Commissioni *Bilancio* riunite del Senato e della Camera dei deputati, hanno evidenziato che: *"In base a quanto illustrato nella relazione tecnica, la disciplina introdotta, che fa riferimento solo ad uno di tali saldi, sarebbe da considerare riferita ad una fase transitoria e di sperimentazione, diversa da quella avviata nel 2015 per le regioni e destinata a tutte le Amministrazioni territoriali secondo modalità uniformi. L'entrata in vigore delle norme della 243 (legge rinforzata) risulterebbe così, di fatto, rinviata in attesa di una effettiva attuazione o di una sua eventuale modifica. Anche le disposizioni che concernono la possibilità che l'obiettivo di pareggio degli enti venga modificato sulla base della concertazione intraregionale sarebbero sperimentali rispetto al meccanismo previsto dall'art. 10 della legge rinforzata che interviene nella stessa materia (la compensazione tra gli enti territoriali si attiva all'interno del saldo complessivo regionale, considerato in termini di competenza nell'art. 35 ed in termini di cassa nell'art. 10 della legge rinforzata). Andrà valutata la coerenza di tale lettura con il dettato normativo. Il concorso alla manovra di finanza pubblica per il triennio 2016-2018 appare più favorevole per gli enti locali rispetto al livello richiesto dalla legge 190/2014. Con il passaggio all'equilibrio finale di competenza i comuni vengono di fatto sollevati dall'obbligo di conseguire gli avanzi previsti dalla vigente legislazione. Potrebbero così aprirsi spazi per maggiori spese in conto capitale, ma non solo per quelle".*

Il Collegio ritiene di condividere le argomentazioni sopra esposte, illustrate sia nelle relazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo sia nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva della Commissione bilancio della Camera dei deputati.

E' infatti evidente che il legislatore non ha sinora dato attuazione completa alle disposizioni del capo IV della legge n. 243 del 2012; fra queste ultime rientra l'art. 10 relativo all'indebitamento, al quale, oltretutto, si correla uno dei saldi fissati dall'art. 9 della medesima legge n. 243 del 2012. Il rinvio dell'applicazione del saldo in questione, dunque, non può non essere accompagnato dal posticipo dell'effettiva vigenza dell'art. 10 sopra citato.

In conclusione, l'art. 21 della legge n. 243 del 2012 va interpretato nel senso che l'art. 10 della stessa legge, in quanto inserito nel capo IV, dovrà applicarsi dalla sessione di bilancio per il 2017, mentre per il 2016 le operazioni di indebitamento continuano ad essere sottoposte ai limiti e ai vincoli di cui all'art. 204 del TUEL.

Nondimeno, la Sezione non può non sottolineare alcuni fattori che dovrebbero suggerire notevole cautela nella stipulazione di mutui. Al riguardo, non possono sottacersi le attuali difficili condizioni economiche della generalità degli enti locali e le inevitabili ripercussioni finanziarie derivanti dal riassetto dei servizi pubblici locali (servizio idrico e servizio di gestione dei rifiuti) e delle ex province. Occorre altresì prendere in considerazione il recente avvio del nuovo sistema contabile armonizzato -con ovvie difficoltà applicative- e l'ormai imminente attuazione della legge n. 243 del 2012. La convergenza di tali circostanze, quindi, suggerirebbe un'accurata valutazione sul ricorso a ulteriore indebitamento, pur in presenza del rispetto dei vincoli posti dall'art. 204 del TUEL.

La valutazione sull'osservanza di tale ultima norma e degli altri presupposti di legge, nonché sulla convenienza o sull'opportunità dell'operazione prospettata compete ovviamente in via esclusiva all'ente locale, atteso che il presente parere può limitarsi soltanto al quesito generale della vigenza dell'art. 10 della legge 243 del 2012, disposizione sulla quale si incentra la richiesta del Comune.

P.Q.M.

Nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato a Palermo, nella camera di consiglio del 13 aprile 2016

L'ESTENSORE
(Francesco Antonino Cancilla)

IL PRESIDENTE
(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il 3 maggio 2016
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Fabio Guiducci)