



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario relatore
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.sa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del giorno 8 aprile 2021 ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dall'art. 26 ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito, in sede di conversione, con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente:

DELIBERAZIONE

emessa sulla richiesta di parere formulata dal Comune di Brusimpiano

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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", in particolare l'articolo 7, comma 8;

vista la nota pervenuta a questa Sezione in data 3 marzo 2021, con cui il Sindaco del Comune di Brusimpiano ha chiesto un parere;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft Teams";

udito il relatore dott.ssa Alessandra Cucuzza;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Brusimpiano, dopo essersi ampiamente soffermato sulla ricostruzione della disciplina del pareggio di bilancio ex art. 9 commi 1 e 1 bis della legge n. 243/2012, sulla successiva giurisprudenza e sui chiarimenti forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze con circolare n. 5 del 2020, chiede di sapere se *"è possibile per l'Ente locale contrarre mutuo nell'anno 2021, essendo stato verificato ex ante dalla Ragioneria Generale dello Stato il pareggio di cui all'art. 9 L.243/2020 a livello di comparto per il biennio 2020/2021, preso atto che la circolare specifica che l'Ente territoriale non deve rispettare il vincolo di cui all'art. 9 L. 243/2012 ma deve esclusivamente rispettare gli equilibri di cui al d.lgs. 118/2011 così come previsto dall'art. 1 c. 821 L. 145/2018 (saldo tra il complesso delle entrate e delle spese, con utilizzo di avanzi, FPV e debito), nel caso del verificato rispetto da parte dell'Ente Locale degli equilibri di cui al d.lgs. 118/2011, fermo restando il rispetto delle altre disposizioni in materia (quali ad esempio l'art. 10 L. 243/2012, TUEL e loro successive modificazioni ed integrazioni)?"*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità.

Preliminarmente occorre valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto alla luce dei consolidati orientamenti ermeneutici della giurisprudenza contabile in relazione ai soggetti legittimati alla richiesta e all'ambito oggettivo della funzione (atto del 27 aprile 2004, con il quale la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, Sezione delle Autonomie, delibera n. 5/2006, Sezioni riunite deliberazione n. 54/2010).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene dal Sindaco del Comune di Brusimpiano che, in quanto rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, inerenti l'interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica. L'attività consultiva, infatti, come ribadito anche in numerose delibere di questa Sezione (*ex multis* deliberazione n. 309/2018/PAR; n. 108/2018/PAR; n. 99/2017/PAR; n. 12/2017/PAR), non può riguardare la valutazione di casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale. Pertanto, la Sezione si limiterà ad affrontare la questione, generale ed astratta, relativa all'interpretazione della normativa in tema di equilibri di bilancio senza alcuna valutazione della specifica situazione del comune istante e dunque senza alcuna ingerenza sulle sue scelte di indebitamento.

2. Merito.

Il quadro normativo di riferimento è costituito dall'art. 9, comma 1, della legge 24 dicembre 2012 n. 243, secondo cui *"I bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10"*, e dall'art. 1, comma 821 della legge 30 dicembre 2018 n. 145, secondo cui *"gli enti di cui al comma 819 si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. L'informazione di cui al periodo precedente è desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118"*.

Il rapporto fra le due discipline è stato oggetto di specifica pronuncia da parte delle Sezioni riunite della Corte dei conti (n. 20/2019/QMIG), le quali sono intervenute, ai sensi del

combinato disposto dell'art. 6 comma 4 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012 n. 213 e dell'art. 17, comma 31, del d. l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, in considerazione dell'eccezionale rilevanza del caso ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

In tali ipotesi, infatti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, d.l. n. 78/2009, " al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite".

Nella pronuncia richiamata (n. 20/2019/QMIG), il Supremo consesso di questa Corte ha ampiamente ricostruito il rapporto fra le due norme in esame, soffermandosi anche sulle consistenti differenze che possono presentare i due saldi, così come costruiti normativamente, ed evidenziando che *"gli ultimi tre commi dell'art. 10 della citata legge n. 243 prevedono che le operazioni di indebitamento (necessariamente finalizzate a investimenti, ex art. 119, sesto comma, Cost.), nonché quelle di investimento realizzate attraverso l'utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti, siano effettuate sulla base di apposite intese, concluse in ambito regionale, che garantiscano, per l'anno di riferimento, il rispetto del saldo non negativo di competenza (di cui all'art. 9, comma 1) tra le entrate finali e le spese finali del complesso degli enti territoriali della regione interessata, compresa la regione medesima. Le operazioni non soddisfatte dalle intese regionali possono essere effettuate sulla base dei patti di solidarietà nazionali".*

Tuttavia, le Sezioni riunite hanno anche sottolineato che *"in assenza di intese regionali o patti nazionali che permettano all'ente che intende finanziare un investimento mediante il ricorso al debito di acquisire "spazi finanziari" da altri enti della medesima regione o dallo Stato, l'onere di conseguire il "pareggio" richiesto dall'art. 9 della legge n. 243 del 2012 ricade interamente sul singolo ente territoriale (nonché su tutti gli altri enti territoriali della regione), restringendo la*

possibilità di contrarre mutui o altre forme di indebitamento (effetto che, invero, risulta attenuato dalla possibilità di utilizzare, in aderenza ai principi affermati dalla Corte costituzionale, risultato di amministrazione e fondo pluriennale vincolato, in cui confluiscono anche le entrate da indebitamento, ove non impegnate o non imputate, nel medesimo esercizio, a copertura di spese di investimento)” (Sezioni riunite n. 20/2019/QMIG).

La questione prospettata dal comune trova, dunque, la propria soluzione nel principio di diritto enunciato dalle Sezioni riunite: *“Alle disposizioni introdotte dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, tese a garantire, fra l’altro, che gli enti territoriali concorrano al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica posti in ambito europeo, strutturati secondo le regole valevoli in quella sede, si affiancano le norme aventi fonte nell’ordinamento giuridico-contabile degli enti territoriali, tese a garantire il complessivo equilibrio, di tipo finanziario, di questi ultimi.*

Gli enti territoriali hanno l’obbligo di rispettare il pareggio di bilancio sancito dall’art. 9, commi 1 e 1-bis, della legge n. 243 del 2012, anche quale presupposto per la legittima contrazione di indebitamento finalizzato a investimenti (art. 10, comma 3, legge n. 243 del 2012).

I medesimi enti territoriali devono osservare gli equilibri complessivi finanziari di bilancio prescritti dall’ordinamento contabile di riferimento (aventi fonte nei d.lgs. n. 118 del 2011 e n. 267 del 2000, nonché, da ultimo, dall’art. 1, comma 821, della legge n. 145 del 2018) e le altre norme di finanza pubblica che pongono limiti, qualitativi o quantitativi, all’accensione di mutui o al ricorso ad altre forme di indebitamento” (Sezioni riunite n. 20/2019/QMIG).

La circolare, richiamata nella richiesta di parere, adottata dal Ministero dell’economia e delle finanze in data 9 marzo 2020, al fine di fornire *“ chiarimenti sulle regole di finanza pubblica per gli enti territoriali”*, essendo un atto privo di rilievo normativo e a carattere interno, con il quale il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha fornito la propria interpretazione delle norme già esaminate, non incide sul quadro normativo analizzato dalle Sezioni riunite per la formulazione del principio di diritto richiamato.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, ritiene che il quesito formulato dal comune vada risolto secondo il principio di diritto formulato dalle

Sezioni riunite nella deliberazione n. 20/2019 secondo cui: *“ Alle disposizioni introdotte dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, tese a garantire, fra l’altro, che gli enti territoriali concorrano al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica posti in ambito europeo, strutturati secondo le regole valevoli in quella sede, si affiancano le norme aventi fonte nell’ordinamento giuridico-contabile degli enti territoriali, tese a garantire il complessivo equilibrio, di tipo finanziario, di questi ultimi.*

Gli enti territoriali hanno l’obbligo di rispettare il pareggio di bilancio sancito dall’art. 9, commi 1 e 1-bis, della legge n. 243 del 2012, anche quale presupposto per la legittima contrazione di indebitamento finalizzato a investimenti (art. 10, comma 3, legge n. 243 del 2012).

I medesimi enti territoriali devono osservare gli equilibri complessivi finanziari di bilancio prescritti dall’ordinamento contabile di riferimento (aventi fonte nei d.lgs. n. 118 del 2011 e n. 267 del 2000, nonché, da ultimo, dall’art. 1, comma 821, della legge n. 145 del 2018) e le altre norme di finanza pubblica che pongono limiti, qualitativi o quantitativi, all’accensione di mutui o al ricorso ad altre forme di indebitamento”.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio da remoto del giorno 8 aprile 2021.

Il Relatore

(dott.ssa Alessandra Cucuzza)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

12 aprile 2021

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)