

DELIBERAZIONE n.29/2009/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza dell'8 giugno 2009

composta dai magistrati:

dott. Mario Casaccia	Presidente
dott. Silvio Di Virgilio	Consigliere
dott. Gennaro Di Cecilia	Referendario, relatore
dott. Giuseppe Di Benedetto	Referendario

VISTO l'art.100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R.

D. del 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n.20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

VISTO il Regolamento n.14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, approvato con delibera dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Busso (CB) con

nota 1325 del 28 aprile 2009, pervenuta a questa Sezione in data 29 aprile 2009 e registrata al prot. n.1050/15/PAR.;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n.9/Pres/2009 del 26 maggio 2009 che ha fissato per il giorno 8 giugno 2009 la convocazione del Collegio per l'adunanza della Sezione;

Udita la relazione orale svolta dal Referendario Gennaro Di Cecilia;

RITENUTO IN FATTO

Il Comune di Busso (CB) ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere in merito alla possibilità di concordare con la Regione Molise l'adozione di un piano di rateizzazione superiore al triennio (giusta Deliberazione della Giunta Regionale n.190 del 24 febbraio 2003, richiamata dall'Ufficio legale dell'Ente regionale con nota dell'8 aprile 2009, acclusa in copia) per il pagamento di un debito fuori bilancio originato da sentenza esecutiva, ai sensi dell'art.194, co.1, lett.a, D. Lgs.18 agosto 2000, n.267.

Nel caso di specie, il Comune chiedeva se sussisteva la possibilità di deroga alle predette disposizioni che riguardavano i criteri da applicarsi in sede di pagamento del debito, secondo cui: *"l'Ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.....per il cui finanziamento, ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'art.193, comma 3, l'Ente può far ricorso a mutui ai sensi dell'art. 202 e seguenti. Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse"*(commi 2 e 3, art.194 T.U.E.L.).

Il Comune di Busso ha riferito di dover dare esecuzione ad una sentenza di condanna n.260 del 10 maggio 2003 emessa dal Tribunale di Campobasso, confermata in sede di appello con sentenza n.71 del 16 aprile 2007 della Corte d'Appello di Campobasso, emessa in favore della Regione Molise, avente ad oggetto pagamento di forniture idriche degli anni 1981, 1982 e 1983 per i seguenti importi:

- **37.863,31 euro**, (Iva compresa) per sorte capitale;
- **44.197,33 euro**, per interessi al tasso legale di volta in volta vigente negli anni in considerazione, calcolati dal 25 maggio 1985 al 30 giugno, oltre (ove il pagamento non avvenga entro tale data) gli ulteriori maturandi al tasso legale vigente dall'1 luglio 2009 sino all'integrale soddisfo;
- **5.562,46 euro**, per spese processuali liquidate dal Giudice di primo grado, comprensive di accessori di legge;
- **1.032,66 euro**, per costo di registrazione della sentenza di primo grado;
- **5.100,00 euro**, per spese processuali liquidate dal Giudice di secondo grado;
- **1.435,33 euro**, per costo di registrazione della sentenza d'appello.

Precisava, infine, che all'attualità il Comune non può contrarre mutui, né disporre di altre risorse finanziarie, per cui dovrebbe approvare un piano triennale di rateizzazione del debito a partire dal presente esercizio 2009, la cui particolare consistenza avrebbe ingenerato sofferenza al bilancio, il cui schema è stato peraltro già approvato, congiuntamente alla relazione revisionale e programmatica 2009-

2011, con apposita deliberazione di Giunta n.20 del 10 marzo 2009.

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare, secondo quanto già evidenziato in preambolo, va rilevato che l'art.7, co.8, della Legge 5 giugno 2003, n.131 (in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative) ha investito le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti di funzioni "consultive", da esercitarsi attraverso pareri espressi in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni e, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, da Comuni, Province e Città metropolitane

In subiecta materia è intervenuta la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione del 27 aprile 2004, che ha determinato gli indirizzi ed i criteri generali applicativi della disposizione sopra citata, fissando i requisiti indispensabili di carattere soggettivo (elencazione degli enti richiedenti e provenienza dall'organo di rappresentanza dei medesimi) ed oggettivo (attinenza con le materie della contabilità pubblica; carattere generale ed astratto della questione da affrontare) entro i quali le Sezioni Regionali di controllo possono esercitare detta funzione, purché la manifestazione di giudizio espressa non interferisca su specifiche fattispecie concrete nelle quali potrebbero pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi, quali, ad esempio, la Procura regionale o la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti, o lo stesso ente locale in quanto ricadenti nella c.d. riserva di amministrazione.

Con riferimento alla richiesta di parere in esame va prioritariamente

esaminata la questione della sua ammissibilità, sia sotto il profilo *soggettivo* che *oggettivo*, attese il carattere di pregiudizialità.

Riguardo al primo profilo, si evidenzia che la richiesta proviene da un soggetto pubblico legittimato, quale il Comune, ricompreso nell'elenco di quelli che possono sollecitare l'esercizio della funzione consultiva della Corte, come disposto dalla legge attuativa dinanzi richiamata, ed in modo *diretto*, non essendo ancora operante in Regione il Consiglio delle Autonomie locali (7, co.8, della Legge 5 giugno 2003, n.131).

Analoga legittimazione va riconosciuta alla persona fisica del proponente, vale a dire il Sindaco, soggetto investito della rappresentanza istituzionale dell'Ente locale (ai sensi dell'art.50, co.2, del D.Lgs.18/8/2000, n.267).

Analogamente avviene sotto il diverso aspetto *oggettivo*, ritenuto che per materia di "*contabilità pubblica*" deve intendersi, esemplificativamente, la disciplina inerente alla gestione dei bilanci e dei rendiconti, all'acquisizione delle entrate, alla gestione delle spese, alla gestione del patrimonio dell'ente, all'indebitamento ed ai controlli su tali attività, all'attività ermeneutica degli atti generali o degli atti o degli schemi di atti di formazione primaria (leggi, statuti) e secondaria (regolamenti di contabilità e circolari) che riguardino, come nel caso in esame, le entrate e l'esborso di risorse finanziarie pubbliche e, quindi, la contabilità in generale.

Inoltre, come affermato nella Deliberazione n.5 del 17/2/2006 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti e ribadito costantemente da questa Sezione (per tutte, cfr. deliberazione n.32/PAR/2007)

costituisce presupposto strumentale all'esercizio della funzione consultiva attribuita alla Corte la necessaria generalità ed astrattezza della questione sottoposta, tale da interessare una platea indeterminata di destinatari (Regioni ed Enti locali).

Nel caso sottoposto al giudizio della Sezione, è perspicua sia la natura "finanziaria" rivestita dalle spese da sostenere per soddisfare il debito, le quali rappresentano "elementi negativi" del conto economico, sia la generalità e l'astrattezza della questione sollevata concernente una vasta ed indiscriminata platea di enti locali.

Nel merito, il Collegio ritiene necessario svolgere le seguenti osservazioni strumentali alla fase di decisione riservata, pur sempre, alla sfera di discrezionalità amministrativa dell'ente.

Preliminarmente, va affermato che i "*debiti fuori bilancio*" costituiscono una tipologia di spese in genere riconducibile al concetto di "sopravvenienza passiva".

Le disposizioni contenute nell'art.194, comma 2, del T.U.E.L. hanno previsto la possibilità di provvedere al pagamento di tali debiti attraverso l'adozione di "*.....un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori*".

Giova ricordare, però, che già le disposizioni anteriori scolpite nell'art.24, commi 4 e 5, del D.L.n.66/1989, convertito con modificazioni dalla L.n.144/1989, prevedevano espressamente in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio che "*nel caso in cui non risulti possibile dar copertura ai debiti fuori bilancio con le modalità indicate al comma 3, o per la parte di essi cui non sia possibile*

provvedere con tale procedura, il consiglio adotta i provvedimenti di cui all'articolo 1- bis del D.L. 1° luglio 1986, n.318, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 1986, n.488, con tutte le facoltà ivi previste".

Ed ancora, tra le altre, che "alla copertura del fabbisogno finanziario necessario per far fronte al disavanzo d'amministrazione e ai debiti fuori bilancio si provvede mediante un piano della durata massima di cinque anni finanziari, compreso quello in corso. L'importo del fabbisogno finanziario, del quale deve essere assicurata la copertura, deve essere ripartito, nel periodo previsto dal piano, in quote uguali, salvo che le condizioni dell'ente consentano di stabilire in misura maggiore quelle relative all'esercizio in corso e a quelli immediatamente successivi.

L'ente è tenuto a convenire con i creditori, con atti formali, il piano di rateizzazione, che deve trovare corrispondenza con quello approvato dal consiglio. L'ente è tenuto ogni anno a stanziare in bilancio i relativi importi. A garanzia dei creditori i contributi erariali ordinari e perequativi hanno vincolo di destinazione per il corrispondente valore annuo e non possono essere distolti per altro titolo".

A parere di questa Sezione, la ricostruzione normativa appena effettuata consente di rilevare l'estremo disfavore con cui il legislatore guarda il *fenomeno* dei debiti fuori bilancio, che rappresenta pur sempre una grave patologia del sistema di bilancio, ispirato invece al principio contabile o postulato della "*universalità*" delle operazioni e dei valori economico-finanziari e patrimoniali, finalizzato alla

rappresentazione veritiera e corretta dell'andamento dell'ente (art.162, comma 1, T.U.E.L.) e a scongiurare o ridurre il rischio del verificarsi di contabilità collaterali o separate.

A confortare tale opzione ermeneutica condivisa dalla Sezione è, pertanto, oltre alla "procedimentalizzazione e legalizzazione" operata dal legislatore circa il riconoscimento e la copertura di tali debiti da parte dell'Ente quale funzione finanziaria e contabile (cfr. Cass., Sez. 1, n.7966/2008), anche la riduzione del periodo di durata massima, da cinque a tre anni finanziari, del piano di rateizzazione da concordare, mediante la stipulazione di atti formali, con i creditori (art.194, comma 2, T.U.E.L.).

Non appare nemmeno estranea a tale soluzione una *ratio legis* che riposi sull'esigenza di contenimento dell'entità - e, in alcuni casi, di neutralizzazione del rischio - della prestazione accessoria del pagamento degli interessi rispetto all'obbligazione principale del pagamento della sorte capitale.

Con riferimento all'esplicita richiesta riguardante la *derogabilità* del dettato normativo in ordine alla previsione di un piano di rateizzazione del debito di durata superiore nel massimo a tre anni (nella fattispecie concreta, da convenire con la Regione in base alle esigenze finanziarie dell'Ente, secondo le possibilità offerte dalla Deliberazione della Giunta Regionale n.190 del 24/2/2003 surrichiamata), la Sezione non può non rilevare che:

- Le norme contenute nella parte seconda del T.U.E.L. - obbligatorie per gli Enti locali non per le Regioni - costituiscono principi generali

con valore di limite inderogabile, fatte le dovute eccezioni che non riguardano le disposizioni in esame (artt.177, 178, 179, commi 2, lett. b, c e d, e 3, 180, commi da 1 a 3, 181, commi 1 e 3, 182, 184, 185, commi da 2 a 4, 186, 191, comma 5, 197, 198, 199, 202, comma 2, 203, 205, 207, da 213 a 215, 216, co. 3, da 217 a 219, 221, 224 225, 235, commi 2 e 3, 237 e 238), secondo l'art. 152, comma 4, D. Lgs. n. 267/2000);

- La deliberazione giunta regionale, rivestente natura di atto amministrativo *"generale"*, seppur contenente disposizioni più favorevoli all'ente debitore, non appare in grado di derogare alle fonti normative di grado gerarchicamente superiore, contenute nel citato decreto che ha approvato il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, soprattutto se esse costituiscono principi generali inderogabili.

Non va nemmeno trascurato che la violazione della previsione legale di durata massima del piano di rateizzazione potrebbe anche configurare, a carico di Amministratori e Dirigenti dell'Ente locale, estremi di responsabilità amministrativa derivante da danno erariale per il pagamento di una maggior somma per interessi – ed eventuali oneri di ammortamento, espliciti od occulti - conseguenti alla rateizzazione del debito fuori bilancio, soprattutto nel caso in cui esso sia determinato anche dall'omesso accantonamento prudenziale, nel progetto di bilancio, della somma prevedibile come necessaria al pagamento del debito (C.Conti, Sez. II Centr., n. 9 del 15/3/1996).

Pertanto, ferma restando l'impossibilità dell'ente di ricorrere alla

stipulazione di mutui per il ripianamento di tale debito – come affermato dall'ente - ed atteso il divieto di finanziamento di spese di parte corrente per debiti maturati in data successiva all'8 novembre 2001, vale a dire di entrata in vigore della Legge di riforma costituzionale n.3/2001, la Sezione ritiene che resta naturalmente impregiudicata per l'ente la facoltà di ricorrere al finanziamento di tale tipologia di spesa utilizzando:

- tutte le disponibilità e le entrate;
- l'avanzo di amministrazione *accertato* (ai sensi dell'art.186 Tuel) ed addirittura *presunto*, in qualsiasi momento nel corso dell'esercizio (in quest'ultimo caso, applicandolo con delibera di variazione) purché derivante dall'esercizio immediatamente precedente (2008), e riservando l'*attivazione* delle relative spese solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente (art.187 T.U.E.L.);
- i proventi derivanti dal plusvalore dell'alienazione di beni mobili ed immobili appartenenti al patrimonio disponibile dell'ente (art.194, co.3, T.U.E.L. e art.3, co. 28, L. n.350/2003)

P.Q.M.

Nelle considerazioni suesposte è espresso il parere della Sezione

Così deciso in Campobasso, nella Camera di Consiglio dell'8 giugno 2009.

Il Magistrato relatore

(dott. Gennaro Di Cecilia)

Il Presidente

(Casaccia Avv. Mario)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 8 giugno 2009.

Il Direttore Amministrativo

(dott. Davide Sabato)