

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 12 luglio 2010

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n.1553/3/2 del 3 marzo 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Secugnago (LO) ha chiesto un parere in materia di assunzione di personale ai sensi dell'art.3 comma 121 della legge 24 dicembre 2007, n.244;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Secugnago;

Udito il relatore, Gianluca Braghò;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Secugnago (LO), con nota n. 2520 del 15 giugno 2010, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere in materia di applicazione del disavanzo di amministrazione accertato in seguito alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 13 del 27 aprile 2010, di approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2009.

In particolare, il Sindaco, dopo aver specificato che il comune ha approvato il rendiconto 2009 e ha accertato un disavanzo di amministrazione per un importo di euro 656.752,42 a causa di uno squilibrio nella gestione dei residui, pone un duplice quesito. Il primo volto a conoscere l'orientamento della Sezione in merito ad una proposta di deliberazione avente ad oggetto l'applicazione del disavanzo di amministrazione al Bilancio Pluriennale 2010-2012 secondo quanto previsto dall'art. 188 del D.Lgs 18 agosto 2000 n.267 (T.U.E.L.). Il secondo concernente i presupposti per l'applicazione dell'art.191,comma 5 del citato Testo Unico.

In relazione al primo quesito, il Sindaco riferisce che ai fini del ripristino degli equilibri di gestione, il Consiglio Comunale ha proposto di applicare il disavanzo accertato al Bilancio Pluriennale 2010-2012 e di ripianarlo nel seguente modo:

1. per euro 300.000,00, nell'esercizio 2011 mediante le maggiori entrate derivanti dall'alienazione di aree;
2. per euro 66.900,00, nell'esercizio 2011 mediante le maggiori entrate derivanti dal contributo per l'impatto ambientale per la costruzione di una centrale elettrica a ciclo combinato;
3. per euro 289.852,42, nell'esercizio 2012 mediante le maggiori entrate derivanti da monetizzazioni di aree.

Per quanto concerne la seconda questione, il Sindaco del comune di Secugnago (LO) chiede, qualora sia possibile l'adozione della deliberazione di cui sopra secondo quanto proposto dal Consiglio Comunale, se debba ritenersi applicabile il disposto del comma 5 dell'art. 191 del D. Lgs. N. 267/2000 o se, al contrario, il divieto posto dalla norma debba considerarsi decaduto in seguito all'esecutività dell'atto consiliare.

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge

costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Secugnago (LO), la Sezione evidenzia quanto segue.

AMMISSIBILITA'

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Secugnago rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte si veda la deliberazione 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione, dallo Statuto della Regione Lombardia e, recentemente, dalla legge regionale n.22 del 23 ottobre 2009, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito, deve

essere posto in luce che la nozione di “contabilità pubblica” deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D’altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce l’inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l’attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all’esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

Venendo all’esame dell’ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, si osserva che il primo dei due quesiti, concernente l’espressione di un orientamento su una proposta di deliberazione ancora da assumere, si palesa come una forma anomala di controllo preventivo su un’ipotesi di atto amministrativo. Il quesito mira specificamente a conoscere le opinioni della Sezione su un progetto di atto gestorio ancora da deliberare a cura dell’amministrazione locale, idoneo ad influire sugli equilibri di bilancio del comune di Secugnago.

Le domande poste afferiscono a questioni di contabilità pubblica non a carattere generale e prive del requisito dell’astrattezza, ovvero carenti del criterio della non diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all’adozione di un specifico atto di gestione rientrante nella sfera discrezionale della potestà amministrativa dell’ente.

In conclusione, il primo quesito in merito alla proposta di deliberazione consiliare avente ad oggetto: *“l’applicazione del disavanzo di amministrazione al bilancio preventivo 2010 e al bilancio pluriennale 2010-2012 ex art. 188 T.U.E.L.”* esula dalla funzione consultiva della Sezione e deve essere dichiarato oggettivamente inammissibile (la Sezione di Controllo per la Regione Sardegna ha dichiarato l’inammissibilità di un’analoga richiesta di parere sul disavanzo di amministrazione con deliberazione del 7 giugno 2006).

Di contro, il secondo quesito, attiene alla verifica dei presupposti di applicazione di una norma finanziaria contenuta nell’art.191 del T.U.E.L. La suddetta questione rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica e si risolve in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, senza interferenze con la funzione di amministrazione attiva. E’ pertanto oggettivamente ammissibile e può sinteticamente essere esaminato nel merito.

MERITO

L’art. 191 del Testo Unico Enti locali, detta alcune regole inderogabili per l’assunzione d’impegni e per l’effettuazione delle spese. Tali disposizioni costituiscono l’attuazione degli

equilibri di bilancio condensati nel criterio del pareggio finanziario, nel criterio della prudenza e dell'attendibilità delle poste, con specifico riferimento al risultato contabile di amministrazione.

Gli equilibri di bilancio devono essere perseguiti anche attraverso lo strumento della programmazione annuale e pluriennale. Il bilancio di previsione va deliberato in pareggio finanziario complessivo, mediante una rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa e dei risultati contabili riferiti agli anni precedenti.

Il rispetto del principio del pareggio finanziario considera tutti i flussi finanziari generati dalla produzione diretta o indiretta dei servizi erogati e delle attività svolte e conduce alla corretta applicazione degli equilibri finanziari.

Il pareggio finanziario va assicurato, oltre che in sede di previsione, durante il ciclo di gestione del bilancio e riverbera i suoi effetti sul risultato finale del bilancio.

Il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso e si compone del fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi (art. 186 T.U.E.L.).

Qualora la somma algebrica delle predette poste sia negativa, il disavanzo di amministrazione deve essere applicato al bilancio di previsione nei modi e termini dell'art. 193 T.U.E.L., in aggiunta alle quote di ammortamento dei beni e non disponibili nel risultato di amministrazione.

La disposizione dell'art. 188 T.U.E.L. è tesa a vincolare l'ente locale ad eliminare lo scostamento sin dal primo atto programmatico dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo di amministrazione è stato formalmente accertato. In tal modo il sistema contabile reagisce ai possibili fattori di disequilibrio finanziario inducendo l'ente locale a rispettare durante la gestione e in sede di variazione di bilancio il principio del pareggio finanziario e di tutti gli altri equilibri di bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento sostenibile degli investimenti (art. 193 T.U.E.L.). Trattasi di previsioni contabili che ostacolano il formarsi di un dissesto finanziario strutturale.

La competenza a vigilare sul mantenimento degli equilibri di bilancio è demandata all'organo consiliare che deve adottare i provvedimenti necessari per il ripiano dei debiti fuori bilancio e dell'eventuale disavanzo di amministrazione.

La disposizione dell'art. 193 T.U.E.L. delinea la disciplina sostanziale e procedurale per la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Per quanto rileva ai fini del presente quesito, la predetta normativa pone due requisiti di legittimità e di regolarità contabile riferiti all'atto dell'organo consiliare contenente le misure necessarie a ripristinare il pareggio finanziario.

L'art. 193, comma 3, specifica che la totalità delle risorse possono essere destinate al ripiano degli scostamenti, in un arco temporale di un triennio, ad eccezione di quelle derivanti dall'accensione di prestiti, di quelle a destinazione vincolata per legge e dei proventi da alienazione di beni patrimoniali disponibili. Ciò al fine di evitare che si sostituisca il debito con altro indebitamento e che l'ente depauperi il proprio patrimonio.

Il medesimo comma della citata disposizione impone altresì all'ente locale di utilizzare sin da subito le predette risorse, con facoltà di suddividere l'onere finanziario del ripiano su tutto l'arco triennale, ma con obbligo di iniziare dall'anno in corso e proseguire eventualmente per i due esercizi successivi.

Ne consegue che la delibera consiliare di riequilibrio deve rispettare non solo il vincolo delle risorse, evitando di finanziare il riallineamento dei conti mediante entrate non disponibili, ma anche il principio di competenza triennale derivante dall'immediata imputazione del disavanzo a partire dall'anno in corso e per i due esercizi successivi (art. 193, comma 3, prima parte).

A tale specifico riguardo, l'amministrazione locale può decidere di allocare diversamente il peso del riequilibrio fra i tre esercizi consecutivi, rateizzando il riallineamento, ma non può prescindere dal rendere effettivo il piano di risanamento superando l'esercizio in corso e ripartendo l'onere solo sui due anni del triennio successivi al primo.

Tale interpretazione è suffragata in primo luogo dalla dizione testuale dell'art. 193, comma 3, T.U.E.L., ma soprattutto dal rilievo sistematico che impone l'immediata adozione di misure correttive degli scostamenti dall'equilibrio finanziario in ossequio ai canoni di sana gestione dell'ente (art. 193, comma 2, T.U.E.L.).

La mancata o carente adozione dei provvedimenti di riequilibrio e, in via d'interpretazione sistematica, l'utilizzo di entrate vietate dalla legge o la violazione del principio di competenza triennale con il vincolo del primo anno, è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione con attivazione della procedura prefettizia di scioglimento del consiglio comunale per grave irregolarità di gestione ai sensi del combinato disposto degli artt. 193, comma 4, e 141, comma 2, T.U.E.L.

Il corredo vincolistico e sanzionatorio per gli enti locali inadempienti alla procedura di riequilibrio è completato dalla previsione descritta all'art. 191, comma 5, del T.U.E.L., a tenore della quale, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di riequilibrio da assumere per la presenza nell'ultimo rendiconto deliberato del disavanzo di amministrazione, è fatto divieto all'ente di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti dalla legge, con salvezza delle spese da sostenere a fronte d'impegni già assunti nei precedenti esercizi.

Per espressa previsione normativa, il regime limitativo dell'assunzione degli impegni e dell'effettuazione delle spese, viene meno nel momento in cui sono stati validamente adottati i provvedimenti di riequilibrio ai sensi dell'art. 193 T.U.E.L., ovvero in presenza di un atto dell'organo consiliare legittimo, valido, perfetto in ogni suo elemento, efficace ed esecutivo.

L'adozione di un provvedimento di riequilibrio che violi il principio di competenza triennale e che contenga la previsione di destinare risorse dell'ente il cui utilizzo è per legge vietato con riferimento al ripiano del disavanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 193, comma 3 T.U.E.L. (e con specifico riferimento ai proventi derivanti dall'alienazione o dalle monetizzazione di aree), si riverbera sulla legittimità dell'atto di riequilibrio e sulla sua validità, configurando un vizio di legittimità genetica idonea a non far cessare il regime limitativo della

competenza e della cassa imposto dall'art. 191, comma 5, del T.U.E.L.

P.Q.M.

Si dichiara l'inammissibilità oggettiva del primo quesito attinente la valutazione della proposta di deliberazione consiliare.

Nelle considerazioni esposte nell'esame del merito sulla questione attinente il secondo quesito prospettato è il parere della Sezione, con riferimento alla disciplina del ripiano dell'equilibrio finanziario inciso dal disavanzo di amministrazione secondo i principi sanciti dall'art. 193 T.U.E.L.

Il Relatore
(dott. Gianluca Braghò)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria
il 14/07/2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)