



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

composta dai Magistrati:

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

nella camera di consiglio del 15 febbraio 2011

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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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. 1981 del 2 febbraio 2011 pervenuta a questa Sezione dal Sindaco del Comune di Manerbio (BS);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dal Comune di Manerbio (BS);

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Manerbio (BS), ha formulato alla Sezione una richiesta di parere sulla questione di seguito esposta.

Alla data del 31.12.2010 il tesoriere del Comune, a seguito di delegazione di pagamento, ha pagato l'importo complessivo di euro 72.283,52, per rate mutui, contratti negli anni precedenti.

La Tesoreria chiede quindi che i predetti pagamenti vengano regolarizzati con mandati di pagamento. Dalla verifica degli stanziamenti di competenza (bilancio di previsione 2010) è emerso che i relativi interventi non presentano sufficiente disponibilità. L'ufficio ragioneria non è in grado di effettuare la necessaria procedura.

Pertanto il Sindaco chiede un parere su quale possa essere la procedura necessaria per regolarizzare l'evento.

Condizioni di ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere 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: 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 e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione

di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di spesa degli enti locali.

La stessa richiesta viene esaminata da un punto di vista generale ed astratto, lasciando all'Amministrazione interessata ogni valutazione sull'attività da porre in essere.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Occorre innanzitutto premettere che questa Sezione può esprimersi in questa sede unicamente richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

I riferimenti normativi che regolano la fattispecie descritta nel quesito si rinvencono nel d. lgs. n. 267/2000. In primo luogo l'art. 206 TUEL (Delegazione di pagamento) prevede che quale garanzia del pagamento delle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti gli enti locali possono rilasciare delegazione di pagamento a valere sulle entrate afferenti ai primi tre titoli del bilancio annuale. L'atto di delega, non soggetto ad accettazione, è notificato al tesoriere da parte dell'ente locale e costituisce titolo esecutivo. Inoltre, l'art. 216 TUEL (Condizioni di legittimità dei pagamenti effettuati dal

tesoriere) dispone che i pagamenti possono avere luogo solo se i mandati risultano emessi entro i limiti dei rispettivi interventi stanziati in bilancio o dei capitoli per i servizi per conto di terzi. A tal fine l'ente trasmette al tesoriere il bilancio di previsione approvato nonché tutte le delibere di variazione e di prelevamento di quote del fondo di riserva debitamente esecutive. Nessun mandato di pagamento può essere estinto dal tesoriere se privo della codifica. Il tesoriere provvede all'estinzione dei mandati di pagamento emessi in conto residui passivi solo ove gli stessi trovino riscontro nell'elenco dei residui sottoscritto dal responsabile del servizio finanziario e consegnato al tesoriere. Infine, l'art. 220 TUEL (Obblighi del tesoriere per le delegazioni di pagamento) prevede che a seguito della notifica degli atti di delegazione di pagamento di cui al precedente articolo 206, il tesoriere è tenuto a versare l'importo dovuto ai creditori alle scadenze prescritte, con comminatoria dell'indennità di mora in caso di ritardato pagamento.

Alle previsioni legislative in materia si aggiungono le statuizioni convenzionali intercorrenti tra l'ente locale ed il proprio tesoriere (convenzioni di Tesoreria) tra le quali, usualmente, si rinvencono specifiche clausole di disciplina delle particolari ipotesi di pagamenti effettuati senza previo mandato, quali "...il tesoriere effettua i pagamenti derivanti da obblighi tributari, da somme iscritte a ruolo, da delegazioni di pagamento, e da altri obblighi di legge, anche in assenza della preventiva emissione del relativo mandato di pagamento. Entro (...) giorni e comunque entro il termine del mese in corso l'ente locale emette il relativo mandato ai fini della regolarizzazione".

È chiaro, pertanto, che seppure il comune di Manerbio versasse in quest'ultima condizione, e ammesso che a monte sussistesse nella convenzione di tesoreria una clausola del tipo sopra riportato, nulla giustifica la totale (o parziale) mancanza di copertura finanziaria per far fronte agli obblighi contrattuali in precedenza formalmente assunti con la contrazione di mutui e con la conseguente delegazione di pagamento.

Infatti, a fronte di uno o più mutui in essere (che presupponevano l'iscrizione delle somme in bilancio, contestuale, al Titolo V delle entrate ed ai Titoli II e III delle spese) non vi è ragione per cui in bilancio non siano presenti i "sufficienti stanziamenti di competenza" che nel quesito si assumono insussistenti. Si rileva, in proposito, che tale situazione può influire negativamente sul mantenimento degli equilibri di bilancio dell'ente.

In ogni caso il tesoriere non può procedere al pagamento di spese senza che vi siano i fondi necessari allo scopo e ciò anche nelle ipotesi nelle quali non sia necessario un previo mandato di pagamento.

Rimangono, pertanto, nella responsabilità del tesoriere i pagamenti effettuati senza la necessaria disponibilità di cassa.

Conseguentemente, si evidenzia che sulla specifica posta in discorso, l'ente si troverà nella condizione di non poter approvare il conto del tesoriere.

È appena il caso di rilevare che non può costituire una soluzione percorribile per l'ente il riconoscimento del debito in cui è incorso, ai sensi dell'art. 194 del TUEL. Come è stato anche recentemente ricordato nel parere n. 122/2010 del 13 dicembre 2010, rilasciato dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per la Liguria, tale norma, rispondendo alla necessità di arginare il ricorso ad impegni non derivanti da normali procedure di bilancio, elenca tassativamente i casi in cui è possibile riconoscere la legittimità di debiti non previsti in sede di programmazione annuale, disciplinando le modalità della relativa copertura.

Inoltre, caratteristica essenziale della sopravvenienza passiva riconosciuta con la procedura di cui all'art. 194 è l'imprevedibilità della stessa per cui è necessario prescindere da un previo impegno di spesa, non sussistendo una specifica previsione nel bilancio dell'esercizio in cui i debiti si manifestano.

Pertanto non è possibile procedere al riconoscimento di un debito fuori bilancio qualora è possibile prevedere, da parte dell'Ente, il sorgere dell'obbligazione, il termine dell'adempimento, il quantum dell'esborso monetario, attivando conseguentemente le ordinarie procedure di spesa.

In proposito, si ritiene che, ai fini della legittimità del riconoscimento di debiti fuori bilancio, il mancato pagamento di rate di mutuo non possa essere ricompreso nell'ambito di previsione dell'art. 194 lett. e) del TUEL, che espressamente e testualmente si riferisce all'acquisizione di beni e servizi. Com'è noto, l'elencazione contenuta nell'art. 194 del TUEL è tassativa e, stante la natura di disciplina eccezionale, deve essere considerata di stretta interpretazione (in tal senso si è già espressa questa sezione con parere n.1134/2009 del 21 dicembre 2009).

In conclusione, la prospettazione del caso di specie, offerta nel quesito, porta ad escludere il carattere di imprevedibilità della sopravvenienza passiva, considerando che la spesa è relativa a mutui pregressi che si presumono legittimamente contratti ed attualmente in essere.

Spetterà al Comune reperire nell'ambito delle proprie disponibilità finanziarie la provvista per far fronte agli impegni contrattuali assunti, correggendo le carenze di programmazione dei pagamenti evidenziate nel quesito.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 22 febbraio 2011

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)