



## **CORTE DEI CONTI**

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 114/2011/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 14 settembre 2011 composta dai Magistrati:

Dott. sa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Primo referendario
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario Relatore
Dott.	Walter BERRUTI	Referendario

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

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

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

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 Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Canelli, n. 13803, del 19 luglio 2011, e pervenuta il 22 luglio 2011, recante un quesito in materia di rispetto del patto di stabilità;

Vista l'Ordinanza n. 19/2011 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

### **FATTO**

Il Comune istante fa parte di un'Unione di comuni, il cui statuto prevede la realizzazione in forma associata di opere pubbliche. Intenderebbe pertanto, per ragioni finanziarie e gestionali, affidare all'Unione la realizzazione di una piscina, con annesso impianto fotovoltaico, fra gli impianti sportivi già esistenti nel territorio dello stesso Comune.

L'opera verrebbe finanziata attraverso un mutuo rilasciato dalla Cassa depositi e prestiti all'Unione, a condizioni più favorevoli di quelle concesse ai comuni. Il Comune, tuttavia, fornirebbe le garanzie per il mutuo e si impegnerebbe a rimborsare le intere rate di ammortamento. Una volta realizzata l'opera sarebbe annessa al patrimonio del Comune.

Quanto alla gestione, una convenzione prevederebbe condizioni di utilizzo uguali per tutti i cittadini dell'Unione, e quest'ultima parteciperebbe alle spese di esercizio dell'impianto con un contributo forfettario annuo.

Tanto premesso, l'ente istante chiede, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131 del 2003, al fine di "assicurare la legalità dell'azione amministrativa" dell'Ente, se l'operazione descritta sia da considerarsi elusiva delle norme sul patto di stabilità interno, ai sensi dall'art. 20, comma 12, del decreto legge n. 98 del 2011 convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011, che prevede: "qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali".

### **DIRITTO**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. La mancata costituzione di tale organo non rappresenta tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Canelli, ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Inoltre gli atti di indirizzo sopra menzionati hanno precisato che, per evitare interferenze con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte, vanno escluse decisioni in sede consultiva che, per le fattispecie cui ineriscono, possano condizionare l'esito di procedimenti in sede di giurisdizione (cfr., in particolare, la deliberazione n. 5/2006 della Sezione delle autonomie, già citata).

Tanto premesso, la richiesta in esame, per quanto attinente ad aspetti riconducibili alla contabilità pubblica, secondo la nozione sopra delineata (riguarda infatti il rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica destinati a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio), risulta inammissibile per i seguenti motivi. Il Comune istante chiede, infatti, a questa Sezione se la descritta operazione di realizzazione di una piscina sia da considerarsi elusiva delle norme sul patto di stabilità interno, ai sensi dall'art. 20, comma 12, del decreto legge n. 98 del 2011 convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011. Avendo riguardo alla specifica richiesta posta, si ritiene pertanto di dover escludere ogni interferenza con le attribuzioni previste dalla richiamata disciplina, in capo alle Sezioni giurisdizionali. L'art. 20, comma 12, del decreto legge n. 98 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011, prevedendo l'inserimento all'articolo 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, del comma 111-ter, introduce una norma di natura sanzionatoria che stabilisce l'applicazione, da parte delle Sezioni giurisdizionali di questa Corte, di sanzioni pecuniarie, previo accertamento, da parte delle stesse, di una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o di altre forme elusive, quali fattori determinanti di un artificioso rispetto del patto di stabilità interno. Sarà dunque l'applicazione giurisprudenziale a precisare i presupposti necessari ad integrare la fattispecie,

anche sotto il profilo del nesso di causalità fra le condotte in concreto accertate e l'artificioso rispetto del patto di stabilità, nonché dell'elemento soggettivo.

Merito:

Tanto chiarito in ordine alla espressa richiesta formulata dal Comune istante, questa Sezione ritiene comunque di dover fornire, nell'esercizio delle proprie competenze e nello spirito collaborativo a fondamento della funzione svolta in questa sede, alcune indicazioni in merito ai principi che gli Enti locali sono chiamati ad osservare, rispetto a fattispecie come quella descritta, e dunque con riguardo ad operazioni di investimento ed ai connessi strumenti di finanziamento.

Sulla base di quanto prospettato, infatti, appare evidente al collegio come, nel caso di specie, l'operazione di indebitamento, per quanto formalmente posta in essere dall'Unione, sostanzialmente vada ad incidere sul Comune istante, il quale da un lato garantisce il mutuo, dall'altro si obbliga a rimborsare all'Unione le intere rate di ammortamento. Trattasi peraltro di un mutuo contratto per un'opera di cui è prevista l'acquisizione nel patrimonio del Comune istante e la cui gestione è dello stesso Ente (sia pure con un contributo forfettario da parte dell'Unione a fronte di un'utilizzazione garantita a parità di condizioni a tutti cittadini dell'Unione stessa).

A conferma della necessità di un'impostazione sostanziale nell'inquadramento dei fenomeni finanziari, preme segnalare come le deliberazioni della Corte dei conti abbiano messo in luce, su questi aspetti, la necessità di evidenziare la funzione e la natura di ciascuna modalità utilizzata per far ricorso a risorse finanziarie esterne, al fine di verificarne l'effettiva conformità alle disposizioni di legge, precisando come possano avere natura di indebitamento anche attività contrattuali che presentano effetti economici analoghi ed equivalenti a quelli tipici riferiti al debito (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica,

capitolo III). Così, con riferimento ad ipotesi di esecuzione di opere pubbliche di interesse dell'ente locale da parte di società partecipate con ricorso all'indebitamento, si è evidenziato che ove il debito non figuri formalmente in capo all'ente locale, di fatto lo stesso può gravare sull'ente in virtù di specifici impegni contrattuali, incidendo sugli equilibri di quest'ultimo.

Quanto rilevato deve essere tenuto presente dal Comune, ai fini di una corretta contabilizzazione delle somme relative alla fidejussione ed al pagamento degli oneri finanziari del mutuo, escludendosi senz'altro l'iscrizione nei servizi in conto terzi, da riservarsi alle tipologie di entrata e di spesa strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile (cfr. principio contabile n. 2.25; rispetto ad un'ipotesi similare cfr., in tal senso, Sezione regionale di controllo per la Toscana, del. n. 97 del 21 luglio 2010).

Inoltre va considerata l'incidenza di operazioni siffatte sulla capacità di indebitamento dell'Ente, ai fini del rispetto degli obblighi vigenti in capo agli enti locali, quali il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti nell'esercizio successivo a quello nel quale non è stato rispettato il Patto (art. 77 bis, comma 10 del D.L. n. 112/2008 convertito con legge n. 133/2008) e i limiti quantitativi all'indebitamento di cui all'art 204 del D.Lgs. 18-8-2000 n. 267 (TUEL). Sotto questo profilo si rammenta che l'art. 207, al comma 4, stabilisce che gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'articolo 204 e non possono impegnare più di un quinto di tale limite. A quest'ultimo riguardo va per completezza ricordato che le norme di cui all'art. 207 rientrano fra le disposizioni in materia di ordinamento finanziario e contabile, contenute nel TUEL, da considerarsi cedevoli rispetto alle eventuali differenti norme contenute nel regolamento di

contabilità di un ente locale (art. 152 del TUEL). Pertanto, soltanto in virtù di una deroga regolamentare, gli enti locali possono rilasciare, a mezzo di deliberazione consiliare, garanzia fideiussoria in favore di soggetti diversi da quelli espressamente previsti all'art. 207 dello stesso TUEL.

Infine, pur non entrando nel merito della specifica richiesta formulata dall'Ente istante, per le ragioni sopra enunciate, il collegio ritiene di dover segnalare al Comune che non può esimersi dal valutare gli effetti dell'operazione che intende porre in essere anche ai fini del rispetto del patto di stabilità. Va infatti tenuto conto della richiamata necessità, emersa nelle delibere di questo Istituto, di un inquadramento sostanziale dei fenomeni finanziari al fine di verificarne l'effettiva conformità alle disposizioni di legge. Tanto appare confermato dal precetto sotteso alla disciplina introdotta dall'art. 20, comma 12, del decreto legge n. 98 del 2011 convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 2011, che sanziona l'artificioso rispetto del patto di stabilità interno attraverso una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o "altre forme elusive".

**P.Q.M.**

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 14 settembre 2011.

Il Primo Referendario Relatore  
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente  
F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il 15 settembre 2011  
Il Direttore  
F.to Dott. Federico SOLA

