

REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 21 giugno 2011 composta dai magistrati:

dott.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Consigliere
dott. Aldo CARLESCHI	Consigliere
dott. Giovanni ZOTTA	Consigliere
dott. Riccardo PATUMI	Referendario
dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
dott. Tiziano TESSARO	Referendario (relatore)

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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;

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°;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti e ss. mm, con

il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n 54/Contr. del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere del 24 febbraio 2011, n. 2723 del Commissario straordinario del Comune di Fosso' (VE);

Vista l'ordinanza n. 84/2011 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore Dott. Tiziano Tessaro

FATTO

Il Commissario straordinario del Comune di Fosso' (VE), con la nota sopra citata, nel far presente che il TAR del Veneto, con sentenze nn. 15 e 16 del 2011, lo ha condannato al pagamento, a titolo di risarcimento di danno, di una somma di denaro ad alcune ditte e di non aver ancora provveduto al riconoscimento del debito fuori bilancio, ex art. 194, comma 1, lett. A del Testo Unico degli Enti locali -TUEL- D.Lgs. 18.08.2000 n.267/2000, non essendo ancora state notificate le predette sentenze, ha chiesto il parere di questa Sezione in merito ai seguenti quesiti:

1. "Se, nel caso in esame, l'obbligazione principale del debito

fuori bilancio potrà essere allocata nel Titolo II di spesa tra i trasferimenti in c/capitale a imprese private, alla stregua della restituzione degli oneri di urbanizzazione e della monetizzazione di parcheggi/verde pubblico, o al Titolo I in quanto relativa alla violazione del dovere di concludere il procedimento?

2. In ogni caso, un debito fuori bilancio di parte corrente può essere finanziato con proventi di alienazione di beni patrimoniali disponibili o avanzo derivante da alienazioni, adottando la procedura di salvaguardia ex art. 193 comma 2? Si tratta di una somma a titolo di accordo transattivo?

3. Se non si riesce a concludere la vendita in tempi brevi, è possibile ricorrere all'anticipazione di tesoreria, al fine di non aggravare la spesa di ulteriori interessi?

DIRITTO

In via preliminare occorre accertare la sussistenza dei presupposti di ammissibilità, in termini soggettivi ed oggettivi, della richiesta di parere formulata dal Commissario straordinario del Comune di Fosso', ai sensi dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131.

Nel caso in esame la predetta richiesta è ammissibile, sotto il profilo soggettivo, in quanto proviene dal Commissario straordinario del Comune di Fossò, organo rappresentativo dell'Ente.

In ordine poi al requisito oggettivo, occorre preliminarmente accertare se la richiesta di parere sia riconducibile alla materia

della contabilità pubblica.

Sul punto, sono di ausilio gli indirizzi ed i criteri generali, approvati, con le delibere del 27 aprile 2004, già citata, e del 10 marzo 2006 dalla Sezione delle Autonomie, che restringono l'ambito oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, 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.

Al riguardo le Sezioni riunite della stessa Corte, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009 n. 102, hanno, con delibera n. 54 in data 17 novembre 2010, delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito "al sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"; la predetta nozione è, comunque, da intendersi, "in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Nel caso di specie, la richiesta di parere fa riferimento, per la gran parte dei suoi quesiti, ed in particolare per quelli indicati ai punti 1 e 3, ad una concreta attività gestionale ed amministrativa

del Comune richiedente, con la conseguenza che la pronuncia di questa Sezione determinerebbe un intervento diretto di questa stessa Sezione nella sfera dell'amministrazione attiva che deve, invece, ricadere nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge (cfr. Sezione Veneto, delibere n. 14/2005, nn. 11-23-52-79-123/2006, n. 6/2007, 15 e 129/2008).

Nel caso in esame poi, al predetto limite della funzione consultiva demandata alla Corte dei conti, derivante dall'esigenza di non trasformarla in una modalità di coamministrazione, si aggiunge anche quello consistente nel fatto che la questione sottoposta all'esame potrebbe costituire ancora oggetto di contenzioso amministrativo.

Al riguardo, la Sezione richiama l'indirizzo interpretativo consolidato (vedasi, in proposito, ex multis, le deliberazioni n.11/2008 Sezione Regione Siciliana, n. 5/2009 Regione Basilicata, n. 61/2009 Regione Puglia, n. 6/2007, n. 15 e n. 23/2008 di questa Sezione) volto a ritenere che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo non possa esercitarsi in relazione a quesiti che interferiscono con l'esercizio dell'azione erariale, possibile e futura, o con le valutazioni di altro organo giurisdizionale.

Pertanto, la richiesta di parere, per i quesiti indicati al punto 1 e 3, è da ritenersi inammissibile.

Sul quesito, di cui al punto 2, di carattere generale, inerente la astratta possibilità del finanziamento di un debito fuori bilancio di

parte corrente con proventi di alienazione di beni patrimoniali disponibili o avanzo derivante da alienazioni, mediante l'adozione della procedura di salvaguardia prevista dall' art. 193 comma 2 del d.lgs.267/2000, può pronunciarsi la Sezione.

Nel merito, si rileva, in via preliminare, come anche questo quesito abbia ad oggetto una serie di valutazioni rimesse alla competenza dell'organo consiliare, rispetto alle quali la funzione consultiva della Corte dei conti non può in alcun modo interferire, né fornire autorizzazioni preventive di sorta.

In un'ottica di controllo collaborativo, tuttavia, il Collegio formula alcune considerazioni di carattere generale, ricordando, innanzitutto, che il debito fuori bilancio è un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano il procedimento finanziario della spesa degli enti locali (Ministero dell'Interno, Circolare 20 settembre 1993 n.F.L.21/1993).

L'istituto, che ha carattere eccezionale, è disciplinato dall'art. 194 del D.Lgs. n. 267/2000, che prevede, tra l'altro, che tale adempimento vada posto in essere in occasione della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e dell'accertamento degli equilibri generali di bilancio (art. 193 comma 2 del TUEL), nonché nelle altre cadenze periodiche previste dal regolamento di contabilità.

L'elencazione prevista dalla norma contempla una serie di ipotesi, tassative in quanto derogatorie rispetto all'ordinario

procedimento di spesa, in cui è possibile procedere al riconoscimento di debito, e tra queste (art. 194 comma 1 lett.a) quelle relative a sentenze esecutive.

Come noto, nella delineazione dell'istituto del riconoscimento di debito (in quanto dotato dei requisiti della certezza, liquidità ed esigibilità: Circolare del Ministero dell'Interno 20 settembre 1993 n. F.L. 21/1993), vi è contenuta comunque l'eccezionalità della sua configurazione legislativa (Corte dei conti, sez. controllo per la Regione Sardegna, parere n. 6 del 25 novembre 2005).

In ragione di ciò, è agevole desumere l'estrema rigosità dei presupposti oggettivi: soggettivamente risulta competente il Consiglio Comunale il cui vaglio è finalizzato all'esame della legittimità dell'obbligazione insorta in modo anomalo e/o patologico, così da poterla ricondurre nell'alveo del sistema bilancio dell'ente, con contestuale verifica che ciò non si traduca nel pregiudizio degli equilibri di bilancio. Il quesito posto dal Commissario verte sulla possibilità di finanziare tali debiti con proventi di alienazione di beni patrimoniali disponibili o avanzo derivante da alienazioni, adottando la procedura di salvaguardia ex art. 193 comma 2 del d.lgs n.267/2000. La disposizione così recita: *2. Con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale, e comunque almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi.*

In tale sede l'organo consiliare da' atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, adotta contestualmente i provvedimenti necessari per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'articolo 194, per il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato e, qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui, adotta le misure necessarie a ripristinare il pareggio. La deliberazione e' allegata, al rendiconto dell'esercizio relativo.

La Sezione rammenta al riguardo che l'art.193, comma 3, del d.lgs n.267/2000 prevede che *"possono essere utilizzate tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi da alienazione di beni patrimoniali disponibili".* Viene in rilievo altresì l'art.3, comma 28, della legge 24.12.2003, n.350 (legge finanziaria 2004), che testualmente stabilisce, ancora, che gli enti locali "hanno facoltà di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per spese, aventi carattere non permanente, connesse alla finalità di cui all'art.187, comma 2, del citato testo unico di cui al d.lgs 18.08.2000, n.267". Non è più invece possibile, ai sensi del combinato disposto degli art. 119 della Costituzione e dell' art.30, comma 15, della legge 27

dicembre 2002, n. 289, finanziare spese correnti con mutui, dal momento che gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento: in particolare, *qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli.*

La esplicita previsione normativa dell'art.194 del tuel, nella sua descritta eccezionalità (Corte dei conti, Sez. controllo per la Regione Sardegna, parere n. 6 del 25 novembre 2005), induce quindi a ritenere che le entrate derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali siano destinabili al finanziamento di debiti fuori bilancio, anche di parte corrente (Delibera n. 67/2007/par. del 30 Marzo 2007 Corte dei conti Sez. Calabria), anche se tali entrate straordinarie, siano previste ed accertate nel titolo IV dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dell'ente locale (Delibera n. 67/2007/par. del 30 Marzo 2007 Corte dei conti Sez. Calabria).

Il fatto che l'art.193, commi 2 e 3, ed il connesso art.194 del D.lgs. 267/2000 costituiscono nel loro insieme coordinato, un'eccezione normativa rivolta a salvaguardare gli equilibri di bilancio lesi dalla spesa non prevista o non prevedibile per debiti fuori bilancio (Delibera n. 67/2007/par. del 30 Marzo 2007 Corte dei conti Sez. Calabria), deve indurre tuttavia alla valutazione rigorosa, prudente e attenta delle stesse previsioni e di

conseguenza a una interpretazione restrittiva dei casi (unitamente a quello del ricordato art.3, comma 28, della legge 24.12.2003, n.350 (legge finanziaria 2004) e della legge 30 dicembre 2004, n.311, art. 1, comma 66) in base ai quali è possibile finanziare spese correnti con entrate straordinarie: il riconoscimento di debito non può essere infatti utilizzato per eludere norme cogenti, ivi comprese quelle contabili, quali l'effettuazione di spese oltre le disponibilità di bilancio (Corte dei conti Sezione controllo n.1340 e 1398 del 1983, n.1542 del 1984), o in violazione dei principi di annualità e di competenza, ovvero riconoscere prestazioni non comprese nel rapporto contrattuale (Corte dei conti Sez. controllo n. 53 del 1992 e Corte dei conti, sezione centrale di controllo di legittimità su atti del governo e delle amministrazioni dello stato, Delibera n. 3/2010/P).

Pur consentendo l'utilizzo di entrate straordinarie per il finanziamento di spese correnti, in deroga ai limiti di cui all'art. 162, comma 6, cionondimeno deve essere sottolineata l'importanza e la correttezza della gestione che garantisce nel tempo gli equilibri economici e finanziari, esplicitamente raccomandati dall'Osservatorio (cfr. documento "Finalità e postulati dei principi contabili" (punti 72 e 75) e nei Principi contabili n. 1 (punto 36), n. 2 (punti 8, 13) e n. 3 (punto 10).

Infatti, il riconoscimento di debito non può essere adoperato come strumento ricorrente e sistematico (Corte dei conti Sez. controllo n. 123 del 1995 e Corte dei conti, Sezione centrale di controllo di

legittimità su atti del governo e delle amministrazioni dello Stato, Delibera n. 3/2010/P) per aggirare le disposizioni cogenti in materia. Ove quindi tali fenomeni fossero caratterizzati da una certa persistenza e frequenza non si potrebbe fare a meno di riscontrare l'evidente elusione del disposto dell'art.175, comma 6, primo periodo, del D.lgs n.267/2000, secondo il quale *"sono vietati prelievi dagli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate iscritte nei titoli IV e V per aumentare gli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate dei primi tre titoli"*. L'art. 194 ha, infatti, natura di norma eccezionale, che non ha però la funzione di consentire spese in difformità dalla legge, ma solo di accordare all'Ente, quando le spese, comunque, siano state effettuate, di sanare l'irregolarità gestionale, a certe condizioni (Corte dei conti, sez. controllo per la Regione Sardegna, parere n. 6 del 25 novembre 2005). Il conseguente depauperamento del patrimonio comunale, in violazione dei principi che regolano una sana gestione dell'ente per effetto del sistematico ricorso al finanziamento di tali spese con alienazione, anziché in parte corrente, mediante lo strumento del riconoscimento del debito fuori bilancio - anche laddove derivino da sentenze esecutive e quindi da precedenti condotte improvvise censurate in sede giudiziale - impone agli amministratori ed ai funzionari locali non solo di evidenziare con tempestività le passività in questione ma, altresì, di adottare, contestualmente, i conseguenti adempimenti necessari a riportare in equilibrio la

gestione (Corte dei conti, sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, parere n. 6 del 7 novembre 2006). Come rilevato, tra l'altro, dalla Deliberazione n. 15/2006 della Sezione Autonomie della Corte, devono essere soddisfatte pertanto due antitetiche esigenze, ossia la salvaguardia della funzionalità per garantire continuità ai propri servizi, oltrechè l'obbligo di fronteggiare le proprie consistenze debitorie - ivi incluse quelle fuori bilancio ma riconosciute ex art. 194 - prima della assunzione di nuove spese, dovendo essere il bilancio attendibile. Più in generale, principi di prudenza e buona amministrazione devono suggerire l'opportunità di apprestare idonee misure cautelative, quali, ad esempio, la previsione in bilancio di un apposito fondo per la copertura di spese impreviste o, comunque, l'individuazione in tempo utile di risorse finanziarie certe ed idonee a ripianare il debito (Corte dei conti – sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna – deliberazione n. 20/2007/g).

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiarata la parziale inammissibilità della richiesta formulata dal Comune di Fosso' (VE), rende il parere nei termini suindicati.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 21 giugno 2011.

L'estensore

F.to Tiziano TESSARO

Il Presidente

F.to Enrica Del Vicario

Depositato in Segreteria il 19.08.2011

Il Direttore Amministrativo

F.to D.ssa Raffaella BRANDOLESE