

Deliberazione n. 4/2012/PAR



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

dr. Mario Donno	Presidente
dr. Massimo Romano	Consigliere
dr. Ugo Marchetti	Consigliere
dr.ssa Benedetta Cossu	Primo referendario
dr. Riccardo Patumi	Referendario relatore

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

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive
modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23
ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n.
639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della
Corte dei conti;

visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

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 modifiche;

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;

visto l'articolo 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2009, n. 78 convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la legge della Regione Emilia-Romagna n. 13 del 9 ottobre 2009, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali, insediatosi il 17 dicembre 2009;

visto l'articolo 4, comma 1, della Convenzione sull'attività di collaborazione in merito all'esercizio della funzione di controllo collaborativo di cui alla legge n. 131/2003 intercorsa tra la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna ed il Consiglio delle Autonomie Locali;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

vista la richiesta di parere avanzata dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali il 9 novembre 2011;

visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

vista l'ordinanza presidenziale n. 2 dell'11 gennaio 2012, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della

Sezione

udito nella Camera di consiglio il magistrato relatore,
referendario Riccardo Patumi;

ritenuto in

FATTO

Il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 7, co. 8 della legge n. 131/2003, una richiesta di parere avente ad oggetto l'utilizzo, da parte degli enti locali, dell'istituto dell'accollo del debito.

Il C.A.L. chiede entro quali limiti l'operazione *de qua* possa considerarsi legittima, senza dover essere considerata elusiva rispetto alle norme sul patto di stabilità, in particolare nel caso in cui venga posta in essere rispetto ad aziende speciali dell'ente.

Ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, oltre ad attribuire alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, ha previsto che *"le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti"*. Sulla base di tale possibilità, in data 15 ottobre 2010, è stata stipulata tra la Regione Emilia-Romagna, questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed il Consiglio delle Autonomie locali la *"Convenzione sulle attività di collaborazione in merito all'esercizio della funzione di controllo collaborativo di cui alla legge n.131 del 2001"* Tale convenzione ha stabilito, all'art. 4, co.2,

che "Il CAL, anche avvalendosi del contributo degli esperti di cui all'art. 6, comma 2, può richiedere, in via autonoma, pareri su temi generali in materia di contabilità pubblica"

Il quesito è, pertanto, ammissibile da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmesso con lettera a firma del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, organo legittimato a formulare richieste di parere, sulla base della citata disposizione di fonte convenzionale.

In ordine al requisito oggettivo, occorre evidenziare che la Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004, hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria, ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi

della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *“alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'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.*

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente', distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico”.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, infine, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31 del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno, con delibera n.54/2010, 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”*.

Alla luce delle sopraesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, in

quanto riconducibile al profilo della contabilità, poiché attiene all'interpretazione di un istituto che ha diretto riflesso sulla formazione e gestione dei bilanci pubblici.

L'accollo del debito è il contratto mediante il quale viene operata una modificazione soggettiva di un rapporto obbligatorio nel lato passivo, in quanto con esso il terzo accollante assume il debito che l'accollato ha nei confronti del creditore accollatario. L'accordo bilaterale di per se stesso dà vita ad un accollo interno, la cui efficacia è limitata alle parti. Anche qualora l'accollo sia esterno, in quanto portato a conoscenza del creditore, il contratto resta comunque bilaterale, considerato che il creditore può semplicemente *"aderire"* alla pattuizione e non *"accettarla"*.

Il codice civile si limita a disciplinare l'accollo esterno, mediante il disposto di cui all'art. 1273, rubricato *"Accollo"*, secondo il quale *"Se il debitore ed un terzo convengono che questi assuma il debito dell'altro, il creditore può aderire alla convenzione, rendendo irrevocabile la stipulazione a suo favore"* .

In una prima configurazione, l'accollo del debito può concretizzarsi tra un ente locale, parte accollata, ed un istituto di credito accollatario, il quale provvede ad effettuare tutti i pagamenti dell'ente locale. In merito a tale operazione si sono pronunciate le Sezioni riunite di questa Corte con delibera n. 9/2010, la Sezione controllo per la Lombardia con delibera n. 802/2010 e la Sezione controllo per la Puglia con deliberazione n. 120/2010.

L'accollo tra ente locale ed un istituto di credito costituisce una forma di finanziamento diversa da quella tipica, di cui all'art. 222 del d.lgs. 267/2000, cioè dalle anticipazioni di tesoreria. Pertanto, le

Sezioni riunite, preliminarmente, hanno esaminato la problematica relativa all'eventuale tassatività degli strumenti di finanziamento, concludendo per l'atipicità degli stessi.

Tuttavia, le precitate Sezioni hanno rilevato come sia precluso all'ente pubblico il ricorso ad un accollo generalizzato, in quanto antieconomico per l'ente locale, nonché per il rischio che lo stesso determini un'elusione del patto di stabilità, con particolare riferimento ai parametri inerenti alla consistenza della cassa.

Pertanto, sulla base del principio di atipicità degli strumenti di finanziamento, escluso il ricorso per l'ente pubblico ad un accollo generalizzato, è da considerare ammissibile il ricorso all'istituto esclusivamente per debiti determinati, e solo in casi del tutto particolari nei quali l'accollo non si concretizzi in una modalità elusiva dei vincoli imposti dal patto, o di altre norme cogenti in materia di finanziamento o di indebitamento.

Diversa è la situazione oggetto della richiesta di parere. L'accollo del debito di un ente locale, da parte di una propria azienda speciale, sembra in linea generale avere una finalità di tipo esclusivamente elusivo. L'operazione, infatti, sembra concretizzarsi in un espediente per eliminare dal bilancio dell'ente locale un debito, trasferendolo presso un ente strumentale, non soggetto al regime vincolistico, in tal modo determinando una sostanziale violazione della normativa relativa al patto di stabilità, o le altre disposizioni cogenti in materia di finanziamento e di indebitamento.

Pertanto, in linea di principio, a parere di questa Sezione l'accollo del debito intercorrente tra ente locale, parte accollata, ed azienda speciale accollante, si configura come un atto illegittimo.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - solo in formato elettronico - alla Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 19 gennaio 2012.

IL PRESIDENTE

f.to (Mario Donno)

IL RELATORE

f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 19 gennaio 2012

Il Direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)

