



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Massimo Valero	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

**nella camera di consiglio del 5 luglio 2012**

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 acquisita al protocollo della Corte dei Conti in data 26 giugno 2012 con la quale il Sindaco del Comune di Vilminore di Scalve (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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 Vilminore di Scalve (BG);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

#### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Vilminore di Scalve (BG) ha posto alla Sezione una richiesta di parere in materia di limiti di indebitamento per la realizzazione di opere idriche di carattere igienico-sanitario, a fronte di una procedura di infrazione comunitaria a carico dello Stato italiano.

Più precisamente, l'organo rappresentativo dell'ente si interroga sulla capacità di indebitamento dell'Amministrazione per la realizzazione di opere igienico-sanitarie, con ammortamento a totale carico dell'ATO della Provincia di Bergamo, alla luce del parere n. 5 del 30 aprile 2012 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti.

Il Sindaco precisa che è in corso, a carico dello Stato, la procedura di infrazione comunitaria n. 2009/2034 per la mancata realizzazione da parte del Comune di Vilminore di Scalve di alcuni tratti di fognatura comunale. Per realizzare l'opera necessaria ed evitare conseguenze sanzionatorie a carico dello Stato, l'ente riferisce di aver stipulato un accordo di programma con l'Ato della Provincia di Bergamo, in forza del quale il Comune avrebbe assunto il mutuo e realizzato l'opera, mentre l'Ato avrebbe rimborsato totalmente le rate di mutuo (interessi e capitale), sulla scorta del parere della Sezione n. 122/2011.

Tuttavia, alla luce del successivo parere n. 5/2012 della Sezione Autonomie, il Comune risulta privo della capacità di indebitamento sufficiente per assumere il

mutuo in questione e per realizzare un'opera fondamentale ed adempiere agli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione Europea.

Il Sindaco osserva che, non realizzando l'opera, la procedura di infrazione determinerebbe un danno erariale allo Stato e di riflesso agli enti locali; in ogni caso, intende conformarsi ai contenuti del parere n. 5/2012 seppur non vincolante.

Tutto ciò premesso, il Sindaco pone un duplice quesito.

In primo luogo, l'Amministrazione si interroga se, in presenza di una procedura di infrazione comunitaria, sia possibile stipulare un mutuo anche superando i limiti di indebitamento ex art. 204 TUEL.

In alternativa, l'organo rappresentativo dell'ente chiede se il Comune di Vilminore di Scalve (BG) debba ricorrere agli strumenti cosiddetti di partenariato pubblico-privato (es. *leasing in costruendo* o contratto di locazione finanziaria ai sensi dell'art. 160 *bis* del d.lgs. 163/ 2006) che - secondo i più recenti orientamenti giurisprudenziali della Magistratura contabile - parrebbero non incidere sulla capacità di indebitamento (Corte dei Conti, Sezioni Riunite di Controllo n. 49/2011).

#### **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Vilminore di Scalve (BG) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 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, 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: parere sez. Lombardia, 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.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il Sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 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 ulteriore 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 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, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con le 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 ai due quesiti posti dall'Ente, la Sezione osserva che essi rientrano nel perimetro della nozione di contabilità pubblica afferendo ai limiti di indebitamento delle Amministrazioni locali.

## MERITO

Preliminarmente, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio, in termini di enunciazione di principio, all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando - dunque - ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie nella concreta fattispecie.

Sotto questo profilo, il Comune di Vilminore di Scalve (BG) riferisce espressamente nel quesito di conformarsi all'orientamento espresso dalla delibera n. 5/2012 della Corte dei Conti – Sezione delle Autonomie in materia di limiti all'indebitamento degli enti locali, secondo cui: *"la disposizione di cui all'art. 204, co. 1, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000, che esclude i contributi statali e regionali dall'ammontare annuale degli interessi sui mutui assunti dagli enti locali, al fine*

*del rispetto dei limiti di indebitamento, non può essere estesa, in via analogica, alle ipotesi di contributi erogati da soggetti terzi, quali le società di gestione del servizio idrico e le A.T.O., anche se commisurati alle quote di ammortamento del debito contratto dall'ente per investimenti nel settore; la necessità, correttamente evidenziata dall'art. 204, co. 1, primo periodo, d.lgs. n. 267/2000, di espungere i contributi statali e regionali dal limite di indebitamento a carico dell'ente utilizzatore, è coerente con le disposizioni recate dall'art. 1, co. 75 e 76, l. n. 311/2004 (secondo cui il mutuo viene riepilogato nel bilancio dell'ente che provvede al pagamento degli interessi, ancorché il ricavato del prestito sia destinato ad un'amministrazione pubblica diversa) e serve ad evitare una ingiustificata duplicazione di limiti finanziari. Diversamente, escludere dal tetto i contributi erogati da soggetti terzi determinerebbe, in concreto, l'elusione dei limiti di indebitamento a carico dell'ente locale, che il legislatore ha reso via via più stringenti”.*

Nell'ambito di tale generale inquadramento, il primo quesito è incentrato sull'eventuale derogabilità dell'art. 204 TUEL in presenza di una procedura di infrazione comunitaria.

Sul punto, la Sezione osserva che - ai sensi dell'art. 16 *bis* comma 1 della l. n. 11/2005 (introdotto dall'art. 6 comma 1 lett. e) della l. n. 34/2008) – le regioni, gli enti territoriali e gli altri enti pubblici, al fine di prevenire le procedure di infrazione comunitaria o per porre termine alle stesse, adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa comunitaria. Essi sono, in ogni caso, tenuti a dare pronta esecuzione alle sentenze della Corte di Giustizia. Il successivo comma 4 precisa che lo Stato ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

L'obbligo di adottare le misure atte ad evitare violazioni del diritto comunitario, di cui è necessario assicurare il puntuale rispetto, non abilita però l'ente, sotto il profilo delle modalità di reperimento delle risorse a copertura degli oneri, a derogare alle disposizioni imperative finalizzate a contenere l'indebitamento, tra l'altro – come noto - anch'esse di matrice sovranazionale, comunitaria e costituzionale (cfr., sotto quest'ultimo profilo, la recente legge costituzionale n. 1/2012).

D'altro canto, come prospettato dall'Amministrazione istante nel secondo quesito e sempre ferma la discrezionalità dell'ente, in linea di principio l'esigenza cogente di ottemperare alle disposizioni comunitarie può essere soddisfatta, in alternativa, mediante gli istituti di partenariato pubblico-privato. Evidentemente, ciò può avvenire senza riflessi sull'indebitamento dell'ente purché nel rigoroso rispetto dei presupposti enucleati dal Supremo Consesso della Magistratura contabile in sede nomofilattica (cfr. Corte dei Conti, Sezioni Riunite di Controllo delibera n. 49/2011, richiamata dal Comune medesimo) in stretto raccordo con la giurisprudenza della Sezione sul punto (cfr., da ultimo, le delibere n. 10/2012 e n. 107/2012).

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore  
(dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 11 luglio 2012

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)