



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. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario (relatore)
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 11 settembre 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 pervenuta in data 16.08.2012 prot. c.d.c n. 7095 con la quale il Sindaco del Comune di Cisano Bergamasco (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 Cisano Bergamasco (BG);

Udito il relatore, Alessandro Napoli;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Cisano Bergamasco (BG) ha posto alla Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto le modalità e gli effetti del riconoscimento quale debito fuori bilancio dell'obbligazione in capo all'ente di pagare una somma di denaro a seguito di condanna contenuta in un lodo arbitrale.

Più nel dettaglio, l'organo rappresentativo dell'ente precisa quanto segue.

E' pervenuto al Comune da parte del Collegio arbitrale un lodo relativo a maggiori somme dovute per la costruzione di una scuola materna.

Dall'esame del lodo si evince che l'Amministrazione Comunale deve corrispondere all'impresa aggiudicataria dei lavori la somma di euro 411.978,17 oltre ad euro 76.000 circa per compensi al Collegio arbitrale, CTU, spese per marche da bollo, trasferte, etc.. per un totale complessivo di euro 487.978,17.

Il Sindaco precisa che, a tre mesi dalla nomina, deve fronteggiare una situazione che porterà al sicuro sfornamento del patto di stabilità con gravi conseguenze sia a livello di erogazione di servizi alla cittadinanza, sia a livello di futura gestione amministrativa che subirà sanzioni pesanti quali la decurtazione del Fondo di riequilibrio, la mancata assunzione di personale, l'impossibilità di contrarre mutui, la decurtazione delle indennità, etc..

Tutto ciò premesso, al fine di avere un quadro preciso su quale comportamento attuare al fine di non incorrere in responsabilità contabili, tenuto conto che l'Amministrazione intende ricorrere in appello per nullità del lodo, chiedendo la sospensiva dello stesso, il Sindaco pone alla Sezione i seguenti quattro quesiti.

- 1) Indipendentemente dal ricorso in appello, il Consiglio Comunale deve riconoscere subito il debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 TUEL?
- 2) Per la copertura finanziaria dello stesso è possibile ricorrere all'avanzo di amministrazione, provvedendo al pagamento mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari da convenire con la controparte?
- 3) Tenuto conto che l'impiego dell'avanzo di amministrazione porterebbe al sicuro sfornamento del patto di stabilità, è forse più utile provvedere ad

aumentare le imposte e le tasse o prevedere un aumento di entrate relative ad eventuali alienazioni di immobili, tenuto conto che la riduzione della spesa fissa è praticamente impossibile?

- 4) L'azione di responsabilità nei confronti di chi ha provocato tale debito è da intraprendere nella stessa delibera di riconoscimento del debito?

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Cisano Bergamasco (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 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 quattro quesiti posti dall'Ente, il Collegio prende atto che essi concernono svariati profili in materia di riconoscimento di debito fuori bilancio da parte di un ente locale. Ne discende l'ammissibilità anche sul piano oggettivo, ad eccezione degli aspetti attinenti alla discrezionalità politica del Comune sulle modalità di reperimento delle risorse fermo il rispetto dei vincoli di legge (cfr. il terzo quesito nella parte in cui il Sindaco chiede quale sia la modalità "più utile" per provvedere alla copertura del debito fuori bilancio).

MERITO

In via preliminare, il Collegio rammenta che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio 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.

Per quanto concerne il primo quesito, il Sindaco chiede se il Consiglio Comunale debba riconoscere subito il debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 TUEL.

Orbene, la Sezione osserva che nel caso di debiti derivanti da sentenza esecutiva il significato del provvedimento del Consiglio Comunale non è quello di riconoscere una legittimità del debito che già esiste, ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso.

In altri termini, la valenza della delibera consiliare ex art. 194 comma 1 lett. a) T.U.E.L. non è quella di riconoscere la legittimità di una obbligazione, la cui validità è stata oggetto di delibazione in sede giudiziaria, quanto una funzione giuscontabilistica individuabile nella salvaguardia degli equilibri di bilancio (mediante l'individuazione delle risorse necessarie a finanziare il debito), ed anche garantista consistente nell'accertamento di chi sia responsabile della formazione della fattispecie debitoria che si è formata al di fuori della ordinaria contabilità dell'ente (cfr. la delibera della Sezione n. 1/2007). Deve, altresì, aggiungersi che, in ogni caso, dal riconoscimento di legittimità discende l'obbligo, per l'ente pubblico, di contabilizzazione e di quantificazione finanziaria del debito riconosciuto, in virtù dei principi di universalità, veridicità ed attendibilità del bilancio.

Peraltro, il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva non costituisce acquiescenza alla stessa, e pertanto non esclude l'ammissibilità dell'impugnazione. Il medesimo riconoscimento deve essere accompagnato dalla riserva di ulteriori impugnazioni ove possibili e opportune.

Ne deriva che nel caso di sentenza esecutiva, al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'ente per il mancato pagamento nei termini previsti, la convocazione del Consiglio Comunale per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'ente.

Tali principi possono essere estesi alla riconoscibilità quale debito fuori bilancio di un debito derivante da lodo arbitrale rituale in materia di lavori pubblici, attesa l'equiparabilità, quanto all'efficacia, alla sentenza (Corte Conti, Sez. Lombardia, delib. n. 910/2009).

In relazione al secondo quesito, il Sindaco si interroga se per la copertura finanziaria del debito fuori bilancio in esame sia possibile ricorrere all'avanzo di amministrazione, provvedendo al pagamento mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari da convenire con la controparte.

Ai sensi dell'art. 194 comma 2 TUEL per il pagamento del debito fuori bilancio l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari, compreso quello in corso, convenuto con i creditori. Per il finanziamento delle spese suddette, in ossequio all'art. 193 comma 3 TUEL, possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi 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 derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili. E' possibile provvedere alla copertura della spesa in argomento mediante l'applicazione dell'avanzo di amministrazione disponibile, ovviamente nel pieno rispetto dei presupposti di legge (cfr. art. 187 TUEL).

Passando al terzo quesito, il Sindaco - tenuto conto che l'impiego dell'avanzo di amministrazione porterebbe al sicuro sfornamento del patto di stabilità – chiede se sia più utile provvedere ad aumentare le imposte e le tasse o prevedere un aumento di entrate relative ad eventuali alienazioni di immobili, tenuto conto che la riduzione della spesa fissa è praticamente impossibile.

Ribadita la declaratoria di inammissibilità di siffatto quesito nella parte in cui involge profili di discrezionalità politica rientranti nell'esclusiva sfera dell'ente, il Collegio rammenta il cogente obbligo giuridico in capo alla Civica Amministrazione – anche in sede di reperimento delle risorse a copertura del debito in esame - di rispettare il patto di stabilità interno sin dalla predisposizione del bilancio di previsione (oltre che, ovviamente, all'esito della gestione), adottando gli opportuni provvedimenti.

Infine, con il quarto quesito l'organo rappresentativo dell'ente chiede se l'azione di responsabilità nei confronti di chi ha provocato tale debito debba essere intrapresa nella stessa delibera di riconoscimento del debito.

A questo proposito, il Collegio ribadisce innanzitutto quanto già segnalato *sub* quesito n. 1, in merito alla necessità di individuare, all'interno della delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio, il soggetto responsabile della formazione della suddetta fattispecie debitoria che si è formata al di fuori della ordinaria contabilità dell'ente. A tale individuazione deve fare seguito l'adozione delle necessarie misure a tutela del patrimonio dell'ente (ed, in particolare, la messa in mora del debitore), provvedendo a trasmettere alla Procura regionale della Corte dei Conti della Lombardia la delibera di riconoscimento del debito fuori bilancio in ossequio ai vigenti obblighi di legge.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione

L' Estensore
(dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il

18 settembre 2012

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)