

Deliberazione n. 205/2014/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	Presidente
dott. Ugo Marchetti	Consigliere
dott. Italo Scotti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Benedetta Cossu	Primo referendario
dott. Riccardo Patumi	Primo referendario
dott. Federico Lorenzini	Referendario

Adunanza del 20 novembre 2014

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

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti 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;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e 4/SEZAUT/2014/QMIG;

Vista le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Parma con nota del 27 agosto 2014, trasmessa il 15 ottobre 2014 per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

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

Vista l'ordinanza presidenziale n. 50 del 17 novembre 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 20 novembre 2014 il relatore Italo Scotti;

Premesso

Il Sindaco del Comune di Parma ha formulato alla Sezione una richiesta di parere in ordine alla necessità o meno di adottare un atto consiliare di riconoscimento di debito fuori bilancio, a seguito di richiesta di interessi per ritardato pagamento, avanzata da alcune imprese. Nella richiesta di parere si precisa che l'Ente ha comunque predisposto, nel PEG allegato al bilancio di previsione per il 2014, un capitolo "per interessi per ritardato pagamento" con gli stanziamenti finalizzati a far fronte alle richieste di corresponsione di interessi di mora che alcune imprese hanno avanzato in riferimento ai ritardati pagamenti avvenuti negli anni dal 2010 al 2012.

Ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di parere

L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce 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.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto formulata a nome del Comune di Parma dal

Sindaco di quella città, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL e in quanto inoltrata a questa Sezione tramite il Consiglio delle Autonomie locali istituito con legge regionale 9 ottobre 2009, n.13.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, 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.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni ad essa tradizionalmente riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. E' stato, altresì, precisato, che *"materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri – possono ritenersi ad*

essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

Ulteriori ed importanti precisazioni sono state fatte di recente dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT. E' stato, infatti, rilevato come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare l'ammissibilità oggettiva delle richieste di parere possono essere, oltre *"all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"* (criterio in se è per se riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*. Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di inserirsi nei processi decisionali degli enti territoriali precludono alle Sezioni regionali di pronunciarsi nel merito.

Tanto premesso, con specifico riferimento all'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, sulla base di quanto precede, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo in quanto la materia dei debiti fuori bilancio (e del rispetto del patto di stabilità) è pacificamente materia di contabilità pubblica, e numerosi sono in proposito i pareri resi dalle Sezioni regionali. Inoltre, la Sezione delle autonomie, nell'approvazione dei criteri di programmazione dei controlli della Sezione delle autonomie per l'anno 2014 relativamente alle attività di coordinamento delle Sezioni regionali, nel richiamare l'importanza dei pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo in materia di contabilità pubblica e dalle pronunce vincolanti della Sezione delle autonomie ex art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, ha sottolineato la centralità *"dell'analisi dei debiti fuori bilancio e delle connesse situazioni di criticità implicanti disavanzi e dissesti finanziari. Infatti, il fenomeno dei debiti fuori bilancio, nonostante le limitazioni normative e l'obbligo di denuncia degli stessi alla procura della Corte dei conti, si dimostra persistente e le attuali maggiori difficoltà nell'assicurare gli equilibri di bilancio ne lasciano prefigurare ulteriori sviluppi"* (deliberazione N. 1

/SEZAUT/2014/INPR).

Inoltre, in ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; infine la questione non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta di parere è, pertanto, ammissibile e può essere esaminata

Nel Merito

Il quesito sul quale la Sezione è chiamata a pronunciarsi riguarda la necessità di assoggettare alla procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di cui all'art. 194 TUEL, la corresponsione delle somme assegnate ai creditori a titolo di interessi per ritardato pagamento a seguito di sentenza del tribunale, ovvero se sia possibile procedere con atti gestionali delegati sulla base delle disponibilità di bilancio e degli indirizzi contenuti nella RPP e nel PEG.

La risposta è univocamente determinata dall'art. 194, comma 1, lettera a) del D.lgs. 267/2000 (TUEL). Precisa infatti la norma che gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive, (e da altre fattispecie, eventi o incombenze) con delibera consiliare.

Il caso prospettato nella richiesta di parere è dunque tipicamente contemplato dalla lettera della norma. Né può dubitarsi circa la natura di debito fuori bilancio della spesa per corresponsione di interessi di mora, in quanto essa è evidentemente sprovvista del requisito dell'utilità per l'ente (art. 194, comma 1, lettera e TUEL). Come precisato inoltre in alcune deliberazioni di Sezioni regionali di controllo della Corte (cfr., per tutte, Sezione di controllo per la Regione Sardegna, deliberazione n.118/2011/PAR), deve ritenersi debito fuori bilancio *"ogni debito che non risulti preventivamente previsto nel bilancio dell'ente e, quindi, impegnato, su quel bilancio, nelle forme di legge, in coincidenza con l'assunzione di un'obbligazione giuridicamente perfezionata"*.

A nulla rileva in proposito che in apposito capitolo del PEG

l'Ente in questione abbia inserito uno stanziamento volto a fronteggiare la spesa per interessi per ritardato pagamento di somme dovute in esercizi precedenti.

La delibera consiliare si rende pertanto necessaria per il riconoscimento motivato del debito fuori bilancio, cioè per accertare che l'obbligazione si riferisce a funzioni e servizi di propria competenza e, nel caso in questione, che essa deriva da sentenza esecutiva del tribunale. Esso dovrà contenere inoltre le indicazioni sul quantum riconosciuto della spesa che dovrà essere posta a carico del bilancio dell'Ente.

Infine, la deliberazione dovrà essere trasmessa alla Procura della Corte dei conti. L'art.23 della legge 27 dicembre 2002 (legge finanziaria per il 2003), che dispone in materia di razionalizzazione delle spese e flessibilità di bilancio, pone infatti quest'obbligo in capo all'Ente (comma 5) per la valutazione di eventuali responsabilità per danno erariale connesse all'emersione del debito fuori bilancio.

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.

DISPONE

che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Parma ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia Romagna;

che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 20 novembre 2014.

Il Presidente

f.to (*Antonio De Salvo*)

Il Relatore

f.to (*Italo Scotti*)

Depositata in segreteria il 20 novembre 2014.

Il Direttore di segreteria

f.to (*Rossella Broccoli*)

