



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

composta dai magistrati:

dott. Donato Centrone	Presidente f.f.
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del 15.10.2014

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 nota prot. n. 4367 del giorno 2 agosto 2014 con la quale il Sindaco del Comune di Berbenno ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;  
Udito il relatore dott. Giovanni Guida;

### **PREMESSO CHE**

Il Sindaco del Comune di Berbenno, con nota prot. n. 10966 n. 4367 del giorno 2 agosto 2014, dopo aver premesso che:

- "il Comune ha chiuso di recente un contenzioso con sentenza della Suprema Corte di Cassazione, che condanna il Comune, prettamente montano, alla messa in sicurezza di una parete rocciosa di proprietà privata, danneggiata, negli anni 70 circa, a seguito infiltrazioni di acque nere proveniente da un dissesto fognario di proprietà comunale. La questione ha avuto anche dei risvolti penali nei confronti del sottoscritto, del tecnico comunale e del precedente Sindaco per reati previsti e puniti dall'art. 328 c.p. per rifiuto di atti d'ufficio, assolti quest'anno dal Giudice in quanto «il fatto non sussiste»";
- "dalla stima tecnica, la spesa a carico del bilancio comunale sarebbe di circa 170.000,00 euro, che il Comune deve sostenere per il ripristino dei luoghi, per dare corso alla sentenza";
- "stante la carente situazione finanziaria per i continui tagli dei trasferimenti, il Comune non ha mezzi finanziari disponibili, come avanzo di amministrazione, immobili da vendere o proventi da oneri di urbanizzazione, per sostenere l'opera, per cui deve ricorrere alla contrazione di mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti al fine di dilazionare la spesa su più esercizi";
- "il Comune ha superato il limite massimo di indebitamento e verrebbe sforato anche il patto di stabilità";
- "il Comune sarebbe intenzionato a contrarre un mutuo per realizzare l'opera, per non incorrere in responsabilità patrimoniali e i funzionari e il Sindaco in nuovi procedimenti penali";
- "il Comune deve approvare entro il mese di settembre 2014 il bilancio di previsione 2014 in Consiglio Comunale, con attivazione in Giunta Comunale del procedimento di adozione dello schema di bilancio entro fine agosto 2014",

ha chiesto alla Sezione "se sia possibile e con quale modalità inserire l'opera nel bilancio di previsione 2014 e pluriennale in corso di formazione" e "se sia possibile e con quali modalità ricorrere all'indebitamento con la contrazione di un mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti, per dare attuazione alla sentenza della Suprema Corte di

Cassazione, Terza Sezione Civile, che condanna il Comune a mettere in sicurezza l'area in tempi brevi (opera da realizzare entro ottobre 2014).

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra richiamata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del Comune 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.

Da questo punto di vista, in attesa che il Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia eserciti pienamente le funzioni ad esso deferite dall'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile (v. deliberazione n. 16/2014/PAR di questa Sezione).

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 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.

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 comma 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.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti locali; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, 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, comma 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).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. *ex plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

## **MERITO**

In via preliminare, la Sezione precisa 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 ferma la discrezionalità dell'amministrazione in sede di esercizio delle proprie prerogative gestorie: le correlate decisioni, in relazione alla specifica fattispecie concreta, attengono infatti al merito dell'azione amministrativa e rientrano, pertanto, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente, che potrà orientare la propria decisione in

base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione. Tale parere, peraltro, è definito nel suo oggetto dalla concreta formulazione dell'istanza presentata dall'ente medesimo.

Giova, altresì, in via preliminare evidenziare come la necessità di adottare gli atti idonei a dare esecuzione alla sentenza definitiva, che ha visto l'Ente soccombente, non può evidentemente consentire all'ente stesso di derogare agli obblighi finanziario-contabili sullo stesso gravanti. Ne consegue che la nuova spesa connessa alla realizzazione delle opere necessarie sopra rappresentate dovrebbe avvenire in modo da produrre effetti tendenzialmente neutri rispetto ai precedenti equilibri finanziari, o mediante una corrispondente compressione di altre uscite, o attraverso il correlativo aumento delle entrate.

La natura inderogabile delle norme vincolistiche di finanza pubblica sopra richiamate e ricordate anche dall'Ente richiedente trova immediata conferma in una lettura complessiva del quadro normativo di riferimento: il Legislatore, infatti, nel caso in cui ritenga prevalente il perseguimento di un altro interesse rispetto a quello primario all'immediato contenimento della spesa pubblica, ha previsto delle specifiche norme, che consentono di derogare ad alcuni degli obblighi generali sopra menzionati.

Com'è noto l'art. 204 TUEL statuisce che "l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento, per l'anno 2011, e l'8 per cento, a decorrere dall'anno 2012, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. Per le comunità montane si fa riferimento ai primi due titoli delle entrate. Per gli enti locali di nuova istituzione si fa riferimento, per i primi due anni, ai corrispondenti dati finanziari del bilancio di previsione".

Nell'ottica sopra evidenziata tale previsione generale deve essere letta anche alla luce di interventi normativi successivi più specifici. Ci si riferisce, in particolare, al disposto dell'art. 5 del d.l. 6 marzo 2014, n. 16 convertito con modificazioni dalla L. 2 maggio 2014, n. 68, con il quale il Legislatore - al fine di favorire gli investimenti degli enti locali - ha previsto che "per gli anni 2014 e 2015, i medesimi enti possono assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, oltre i limiti di cui al comma 1 dell'articolo 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per un importo non superiore alle quote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti ed emessi rimborsate nell'esercizio precedente".

La disposizione ora richiamata appare volta a valorizzare il ruolo che può essere svolto da nuovi investimenti, posti in essere dagli enti locali attraverso la contrazione di nuovi mutui, per il rilancio dell'economia. Più nel dettaglio la recente novella consente al singolo ente, per i soli anni 2014 e 2015, di poter assumere nuovi mutui e accendere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato, oltre i limiti fissati dall'articolo 204, comma 1, del TUEL (D.Lgs. n. 267/2000) per un importo non superiore alle quote di capitale dei mutui e dei prestiti obbligazionari precedentemente contratti ed emessi, rimborsate nell'esercizio precedente. Per il 2014, dunque, la quota mutuabile sarà data dalla quota capitale mutui e prestiti rimborsata nel 2013; per il 2015, invece, dovrà prendersi a riferimento analogo aggregato relativo all'anno 2014. In via meramente esemplificativa ne deriva che un ente, nel caso nel 2013 abbia rimborsato quote capitali di mutui o altre forme di finanziamento per un importo superiore al limite di indebitamento previsto dall'art. 204 TUEL, potrà utilizzare tale ulteriore margine per assumere nuove spese per investimento nel corso dell'anno 2014. Analoga valutazione potrà essere compiuta *mutatis mutandis* in relazione al successivo esercizio 2015. Non può, comunque, mancarsi di evidenziare come il singolo ente dovrà, nel porre in essere la suddetta valutazione relativa ad una maggiore spesa per investimenti, attentamente valutare le eventuali ricadute negative relative al rispetto del patto di stabilità e dell'equilibrio di bilancio, considerato in senso prospettico, ovvero come possibilità di sostenere in futuro gli oneri di ammortamento del mutuo contratto.

Gli obblighi di contenimento dell'indebitamento trovano conferma nelle situazioni di criticità finanziaria dell'ente locale, all'interno delle quali, tuttavia, la legge prevede ulteriori possibilità. In questo senso, ai fini di quanto qui maggiormente interessa, può richiamarsi l'attenzione sulla procedura di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243-bis TUEL. Nel perseguimento del graduale riequilibrio finanziario individuato nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale (comma 6 della citata disposizione), adottato a seguito della delibera consiliare con la quale si decide di ricorrere alla procedura di cui all'art. 243-bis TUEL, all'ente è consentito, in base al disposto del comma 8 lett. g) del suddetto articolo, "procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'articolo 204, comma 1, previsti dalla legislazione vigente, nonché accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 243-ter, a condizione che si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima prevista dalla lettera a), che abbia previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente e che abbia provveduto alla rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'articolo 259, comma 6, fermo restando che la stessa non può essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio".

Alla luce di tali coordinate normative l'Ente richiedente potrà assumere, come sopra già ricordato, le decisioni relative alla specifica fattispecie concreta; tali decisioni attengono, in vero, esclusivamente al merito dell'azione amministrativa e rientrano, come visto, nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'ente medesimo.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(dott. Giovanni Guida)

Il Presidente f.f.  
(Dott. Donato Centrone)

Depositata in Segreteria  
Il 23/10/2014  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)