



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Roberto Mario Zola	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott.ssa Marta D'Auria	Referendario (relatore)
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

Nell'adunanza in camera di consiglio del 16 gennaio 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 n. 13176 di protocollo in data 19 dicembre 2013, con la quale il sindaco del Comune di Mozzo (provincia di Bergamo) 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'articolo 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 di Mozzo;

Udito il relatore dott.ssa Marta D'Auria;

PREMESSO CHE

Il sindaco del Comune di Mozzo, mediante nota n. 13176 del 19 dicembre 2013, chiede se, a fronte di uno stanziamento di bilancio pari ad euro 1.000,00 e ad un onere effettivo pari ad euro 13.736,00, i maggiori esborsi connessi all'adesione, da parte del Comune, alla società Uniacque S.p.A., possano essere considerati quali passività pregresse o se trovi applicazione la disciplina dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel).

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il 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 n. 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

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

Con riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che tale organo è il sindaco, in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 Tuel.

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

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Per quanto attiene alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*.

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenute 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 al riguardo precisato che detto concetto non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitato al *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, sia pure *"in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri"*.

Con specifico riferimento alla richiesta di parere in esame, il quesito risulta essere oggettivamente ammissibile, in quanto concerne la corretta applicazione delle norme relative alla contabilizzazione di spesa secondo la procedura ordinaria ovvero secondo quella per il riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Ne consegue che la richiesta di parere, rientrando nella nozione di *"contabilità pubblica"*, è oggettivamente ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Con la richiesta di parere in premessa, il Comune di Mozzo chiede di conoscere quale sia la corretta modalità di contabilizzazione degli oneri da sostenere per l'adesione del Comune alla società Uniacque S.p.A.; in particolare, se tali oneri essi possano essere considerati quali passività pregresse o se, invece, debba applicarsi la disciplina dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel).

Il Consiglio comunale aveva deliberato l'adesione del Comune alla società Uniacque S.p.A. (società individuata a livello provinciale quale unico gestore del servizio idrico integrato) con delibera n. 43 del 19 dicembre 2006. La quota di partecipazione del Comune corrispondeva a 808 azioni del valore nominale di 1 euro ciascuna, per un totale - quindi - di 808,00 euro. In bilancio veniva allocata una somma pari a 1.000,00 euro.

Tuttavia, alla delibera consiliare non faceva seguito il versamento del corrispettivo previsto al fine di perfezionare l'adesione del Comune alla società, sicché la somma di 1.000,00 euro veniva riportata a residuo.

Passati alcuni anni - ben sette -, ed essendosi verificato un aumento del capitale sociale, ad oggi l'adesione del Comune alla società Uniacque S.p.A. è condizionata all'acquisizione, da parte del Comune di 13.736 azioni del valore nominale di 1 euro ciascuna, per corrispettivo pari a 13.736,00 euro.

Al fine di valutare quale sia la disciplina applicabile e se tali oneri possano essere considerati quali passività pregresse o se, invece, debba applicarsi la disciplina dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), occorre ricordare la distinzione tra l'istituto delle passività pregresse e quello del riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Le passività pregresse si collocano all'interno di un ordinario procedimento di spesa (art. 183 Tuel): si tratta, infatti, di spese per le quali l'ente locale ha proceduto a un regolare impegno, ma che, per fatti non prevedibili, di norma collegati alla natura della prestazione, hanno dato luogo a un debito non assistito da idonea copertura (art. 191 Tuel), che può rilevare come mancanza o come insufficienza dell'impegno contabile. In tal caso, l'ente locale dovrà adottare i provvedimenti necessari al fine di soddisfare la copertura delle passività (art. 193 Tuel).

I debiti fuori bilancio identificano, invece, obbligazioni assunte in assenza della necessaria preventiva assunzione dell'impegno di spesa: in sostanza, a fronte di un'obbligazione giuridicamente valida dal punto di vista civilistico, difetta il relativo provvedimento di impegno. Al fine di evitare l'insorgere di situazioni debitorie non assistite dai relativi impegni, il legislatore ha previsto che solo in alcuni casi tassativi tali debiti possano essere riconosciuti, attraverso il procedimento di riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio; ciò è infatti possibile solo qualora tali debiti derivino da: "a) sentenze esecutive; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche

funzioni e servizi di competenza" (art. 194, comma 1, lett. a)-e), Tuel).

Quanto alla tassatività delle fattispecie di cui all'art. 194, comma 1, Tuel), occorre ricordare la parte del principio contabile n. 2 per gli enti locali ("Gestione nel sistema del bilancio") in base alla quale: "Il debito riconoscibile di cui alla lettera c) dell'art. 194 comma del TUEL è quello derivante da ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle sole società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali. Il termine ricapitalizzazione identifica un'azione specifica, di ricostituzione del capitale deliberato dai soci per la costituzione della società, normativamente disciplinata e non è suscettibile di interpretazione estensiva ad altre fattispecie di ripianamento di perdite d'esercizio. La posizione debitoria non è riconoscibile nel caso di società di capitali non costituite per l'esercizio di servizi pubblici" (princ. cont. n. 2, cpv. 106). Inoltre, "La formulazione della lettera c) dell'art. 194 del TUEL comporta che può essere riconosciuta la tipologia di debito fuori bilancio ivi prevista soltanto laddove la reintegrazione del capitale sociale della società di cui l'Ente possiede una quota avvenga nelle forme e nei limiti della disciplina di cui al codice civile o di altre norme speciali cui il legislatore fa espresso rinvio. Il riconoscimento del debito deve prevedere anche una valutazione sulla progettazione e organizzazione dei controlli interni che devono ricomprendere il controllo sugli organismi partecipati e l'organizzazione del monitoraggio sull'andamento gestionale dei medesimi" (princ. cont. n. 2, cpv. 107).

Il Consiglio comunale, verificata la "pertinenza" del titolo (rispetto alle competenze attribuite dalla legge all'ente), la sua "continenza" (relativa all'esercizio delle competenze stesse in modo conforme all'ordinamento), nonché la sussistenza di adeguati mezzi di copertura, adotta un'apposita delibera, con cui riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio (che vengono, così, ricondotti nella contabilità dell'ente).

Occorre, altresì, ricordare che l'art. 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003*) ha previsto che "I provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti".

Premesso quanto sopra, e alla luce degli elementi forniti con la richiesta di parere, si ritiene che i nuovi e maggiori oneri connessi alla sottoscrizione dell'aumento del capitale sociale non possano essere considerati quali passività pregresse e che non possa neanche applicarsi la disciplina dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel).

In ogni caso, inoltre, v'è da sottolineare che l'obbligazione pecuniaria nasce nel momento in cui l'ente locale delibera la sottoscrizione di aumento del capitale (e ciò vale anche nel caso in cui grava sull'ente l'obbligo di aderire alla società); alla delibera deve poi seguire l'adozione di un impegno di spesa, relativo all'esercizio cui si riferisce.

P.Q.M.

Nei sensi suesposti è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Marta D'Auria)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

Il 05.02.2014

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)