



**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.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 23 aprile 2013**

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 legge 7 dicembre 2012 n. 213;

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 del 18.2.2013 con la quale il Sindaco del Comune di Castano Primo (MI) 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 Castano Primo (MI);

Udito il relatore, dott. Alessandro Napoli;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Sindaco del Comune di Castano Primo (MI) ha posto a questa Corte la seguente richiesta di parere.

Come noto, le Amministrazioni locali sono poste nella difficile condizione di non poter effettuare pagamenti in titolo secondo per non sfiorare i vincoli posti dal patto di stabilità che di anno in anno diventano sempre più stringenti.

Nel contempo, i Comuni devono ottemperare al disposto delle norme attualmente in vigore in tema di rispetto dei termini di pagamento, da ultimo previsti dal d.lgs. n. 190/2012, pena il sorgere in capo all'Amministrazione e quindi al Funzionario responsabile, dell'obbligo di riconoscere gli interessi (BCE + 8%) e spese per il recupero del credito, senza la necessità di costituzione in mora.

Il Sindaco osserva che, nel caso del Comune istante e di molti altri enti, si rileva la confliggenza di due corpi normativi riferiti a: i) rispetto del patto di stabilità; b) rispetto dei termini di pagamento.

Tale conflitto pone l'Amministrazione, comunque, in una condizione di non rispetto della norma.

Tutto ciò premesso, il Sindaco del Comune di Castano Primo (MI) chiede a questa Corte il parere circa il comportamento da tenere di fronte alla seguente scelta: a) pagare i fornitori di opere ascritte al titolo II del bilancio, entro il termine di 30 giorni, e sfiorare il patto di stabilità; b) non pagare i fornitori di cui sopra ed incorrere negli interessi moratori disposti dal d.lgs. n. 190/2012. Nel secondo caso, l'ente territoriale chiede se l'Amministrazione comunale possa essere considerata debitore delle spese per interessi e per recupero del credito, non sussistendo una diretta responsabilità del funzionario responsabile della spesa nel ritardo di pagamento.

## **PREMESSA**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Castano Primo (MI) 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 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 ricordata 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 al quesito posto dall'Ente, esso si palesa ammissibile anche sul piano oggettivo, sulla scorta di costante giurisprudenza della Sezione, limitatamente ai profili ermeneutici di principio e con esclusione degli aspetti

attinenti ad un'eventuale responsabilità amministrativa, in concreto, di organi dell'ente locale.

## **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.

Le problematiche sollevate dal Comune istante possono essere risolte sulla scorta dei costanti orientamenti della giurisprudenza della Corte dei Conti (cfr. in particolare, Sezione controllo Puglia n. 120/2010, testualmente richiamata nel prosieguo in modo ampio).

Ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett a) – n. 2 del Decreto Legge 1.07.2009, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, "al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi (...)".

L'art. 9 del DL 78/09 fa, dunque, riferimento ad una verifica da effettuare al momento dell'adozione di provvedimenti che comportano impegni di spesa.

Ai sensi dell'art. 183 del D.Lgs. 267/00 l'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa con la quale, a seguito di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio.

L'assunzione dell'impegno di spesa nel caso di procedure per l'affidamento di lavori, servizi o forniture coincide con il provvedimento di aggiudicazione definitiva da parte del responsabile del servizio competente.

Pertanto le difficoltà operative lamentate dal Comune in ordine all'alternativa tra rispetto del saldo obiettivo finanziario imposto dal patto di stabilità (che comporterebbe inadempimento delle obbligazioni assunte), e l'emissione di ordinativi

di pagamento relativi a debiti certi, liquidi ed esigibili (che comporterebbe, viceversa, il superamento dei limiti imposti dal patto), devono essere esaminate alla luce del richiamato art. 9.

La norma in esame è stata introdotta dal legislatore con la precipua finalità di prevenire l'insorgenza di fattispecie simili a quella descritta dal Comune, peraltro potenzialmente foriera di responsabilità amministrativa in quanto il ritardo del pagamento espone la P.A. alla corresponsione degli interessi "sanzionatori", attualmente disciplinati dal decreto legislativo 192/2012.

Infatti, ai sensi della norma in esame, l'accertamento della compatibilità del programma dei pagamenti con il rispetto delle regole di finanza pubblica deve essere effettuato non tanto al momento dell'emissione dei mandati di pagamento quanto al momento dell'assunzione dell'impegno o, preferibilmente, già nella fase della prenotazione di impegno. È evidente che la concreta possibilità da parte dell'ente locale di procedere ai dovuti pagamenti alle scadenze previste (in relazione al tempo contrattuale di esecuzione e al maturare degli stati di avanzamento dei lavori stabiliti nel capitolato speciale d'appalto) dovrebbe essere verificata sin dal momento dell'approvazione del bando di gara: ciò al fine di evitare che, all'esito della procedura di evidenza pubblica e nel caso in cui la verifica imposta dall'art. 9 del D.L. 78/10 dia esito negativo, non possa provvedersi all'aggiudicazione definitiva.

La norma in esame introduce, pertanto, uno specifico obbligo di programmazione dei pagamenti che può contribuire al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Con specifico riferimento agli enti locali infatti, è noto che il saldo finanziario obiettivo è calcolato in termini competenza mista in cui confluiscono, tra l'altro, i pagamenti per spese in conto capitale imputati al Titolo II della spesa.

È evidente, pertanto, che un consistente volume di pagamenti per spese capitali può incidere sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Tale rischio è destinato ad accentuarsi notevolmente ove le predette spese siano finanziate con il ricorso all'indebitamento, dal momento che le riscossioni derivanti dall'accensione di prestiti non sono computate tra le entrate finali che concorrono a determinare il saldo.

La programmazione dei pagamenti è, pertanto, funzionale a prevenire situazioni analoghe a quelle descritte dal Comune istante e ad impedire che siano assunti atti di impegno riferibili ad obbligazioni che potranno essere adempiute (nel corso dell'esercizio o degli esercizi successivi) soltanto con pagamenti determinanti lo "sforamento" del patto di stabilità.

Le novità normative introdotte dall'art. 9 del D.L. 78/09 e le buone pratiche della gestione finanziaria impongono di affiancare al tradizionale bilancio di competenza finanziaria di cui alla Parte Seconda del D. Lgs. 267/00, un "bilancio di cassa" in cui prevedere – in relazione ai cronoprogrammi allegati ai progetti esecutivi, al tempo contrattuale di ultimazione dei lavori, all'ammontare degli stati di avanzamento lavori, alle modalità di finanziamento e alle modalità di erogazione delle risorse stabilite negli atti di concessione – le somme che si prevede di incassare e di pagare, in conto competenza ed in conto residui.

Tali previsioni devono avere ad oggetto, ai fini del rispetto della norma in esame, le sole partite del bilancio investimenti che costituiscono entrate e spese finali e, dunque, le entrate del Titolo IV e le spese del Titolo II.

In relazione alla programmazione dei flussi di cassa effettuata, si deve valutare la compatibilità del programma dei pagamenti che scaturiscono dall'obbligazione e dal relativo atto di impegno che il funzionario deve assumere.

Anche la Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede di Controllo con deliberazione n. 28/CONTR/2010 del 4 giugno 2010 ha avuto modo di affermare che l'amministrazione deve "programmare i pagamenti secondo modalità che consentano di coniugare le aspettative di adempimento nei termini (senza generare ritardi inesorabilmente fonte di responsabilità) con il rispetto dei saldi di cassa imposti dal legislatore".

Pertanto, ove tale verifica dia esito negativo, il funzionario competente non potrà legittimamente procedere all'adozione dell'atto di impegno.

È appena il caso di precisare che ove i centri di spesa siano più di uno, sarà necessario prevedere efficaci forme di coordinamento tra loro e con il responsabile del servizio finanziario competente per il visto di regolarità contabile.

La mancata verifica prevista dall'art. 9 del DL 78/09 è fonte di responsabilità amministrativa.

È bene sottolineare, peraltro, che la responsabilità di cui alla norma in esame si ricollega all'assoluta mancanza di qualsivoglia verifica di compatibilità e non anche all'aver effettuato valutazioni ragionevoli *ex ante*, ma successivamente rivelatesi sbagliate. In tal senso depongono il dato testuale e le oggettive difficoltà di previsione determinate sia da un quadro normativo fortemente insanabile sia dall'esistenza (nel settore della realizzazione delle opere pubbliche) di un notevole scarto temporale tra azione amministrativa e riflessi contabili.

La norma di cui all'art. 9, in quanto integra la disciplina contenuta negli artt. 182 e ss. del TUEL relativa alle fasi di gestione del procedimento di spesa, trova applicazione a tutti i provvedimenti di impegno di spesa adottati successivamente

all'entrata in vigore del D.L. 78/09 avvenuta in data 01/07/2009 in applicazione del principio *tempus regit actum*.

Con specifico riferimento alla connessa problematica concernente la scelta tra rispetto del patto di stabilità ovvero emissione di ordinativi di pagamento e conseguente sfioramento del saldo obiettivo, questa Corte ritiene che alla luce delle conclusioni che precedono debba trattarsi di una fattispecie residuale che può verificarsi nei soli casi di mancata programmazione dei pagamenti o di errate valutazioni effettuate in sede di accertamento ai sensi dell'art. 9 del DL 78/09.

Resta ferma la possibilità di ricorrere agli strumenti previsti dalla vigente legislazione, tra cui – da ultimo – il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 (*"Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali"*), attualmente in corso di conversione.

Al fine di velocizzare i pagamenti in favore delle imprese, può essere valutata la possibilità di stipulare con un istituto di credito un contratto di acollo per singoli debiti (secondo le indicazioni desumibili dalla deliberazione della Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede di Controllo n. 9/CONTR/2010).

In conclusione, nella presente sede consultiva, questa Corte sottolinea che - per orientamento pressoché univoco della giurisprudenza contabile (cfr. *ex multis* Sezione controllo Puglia n. 120/2010, diffusamente richiamata *supra*) - le disposizioni del Patto di stabilità interno hanno natura cogente: pertanto, tutti gli Enti territoriali della Repubblica sono tenuti ad osservarle, nel rispetto delle obbligazioni civilistiche, valorizzando un quadro di prudente programmazione.

**P.Q.M.**

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

L' Estensore  
(dott. Alessandro Napoli)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria il

03 maggio 2013

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)