



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio dell'11 dicembre 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 del 16 giugno 2000, n. 14, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite del 3 luglio 2003, n. 2 e del 17 dicembre 2004, n. 1;

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. 24179 in data 12 novembre 2012, con cui il sindaco del comune di Isola Dovarese (CR) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/PAR/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 di Isola Dovarese;

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

### **PREMESSO CHE**

Il comune istante espone la necessità di provvedere con somma urgenza alla riparazione di un'infrastruttura idrica (una condotta di scarico) attualmente in stato di forte degrado e fonte di pericolo per i mezzi agricoli.

Sulla base di un accordo di programma intervenuto con la locale Autorità A.T.O., il debito derivante alle relative spese risulterebbe "accollato" a detto ente dopo il pagamento, da parte dell'ente municipale, quantomeno di due rate annuali del mutuo acceso.

Problema ostativo è peraltro la circostanza che il comune, laddove assumesse in carico la realizzazione dell'opera, verrebbe a superare il limite posto dall'art. 204, comma 1 del t.u.e.l.

Sulla base di quanto esposto il comune richiede quindi: i) se l'art. 204, comma 1, del t.u.e.l. possa essere interpretato nel senso che la spesa per interessi relativa a mutui passivi, per i quali altri organismi di settore (come l'A.T.O.) si sono impegnati ad accollare gli oneri di rimborso, possa non essere computata nel coefficiente indicato nel comma 1, come limite invalicabile alla facoltà di indebitamento; ii) se, per contro, l'ordinamento permetta alle Amministrazioni territoriali di attivare altre iniziative in grado di porre rimedio alla necessità di eseguire lavori urgenti, come nel caso di specie.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Il primo punto da esaminare concerne l'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normativa sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, 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 del t.u.e.l. Pertanto, la richiesta di parere è soggettivamente ammissibile poiché promanante dall'organo legittimato a proporla.

## AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, occorre rammentare che la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'articolo 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 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 che, lungi dal conferire alle Sezioni regionali di controllo un generale ruolo di consulenza, la limitano alla sola contabilità pubblica. Preliminare all'ulteriore procedibilità del parere è quindi la ricomprensione del parere tra quelli attribuibili per materia alle Sezioni regionali di controllo.

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 analizzata dalla presente pronuncia, la stessa risulta oggettivamente ammissibile in relazione al primo quesito, in quanto rivolta a chiarire il trattamento contabile di una specifica operazione finanziaria.

E', invece, inammissibile la seconda istanza, in quanto, essendo diretta a sollecitare l'avviso della Sezione in relazione a una pluralità di strumenti astrattamente previsti dall'ordinamento ai fini della realizzazione di opere pubbliche, finirebbe inevitabilmente per impingere nella discrezionalità dell'ente, intesa quale facoltà di scelta tra opzioni tutte parimenti legittime.

## MERITO

Come noto, l'accollo (art. 1273 c.c.) costituisce una delle modalità (accanto a delegazione ed espromissione) con cui l'ordinamento consente il trasferimento di una posizione debitoria, di norma non possibile, in disparte la discussa possibilità di una cessione consensuale del debito.

Tale figura giuridica è di indubbio carattere negoziale, stante la convenzione su cui si basa la modificazione del rapporto obbligatorio, ed è inquadrata dalle opinioni più autorevoli nell'ambito del contratto a favore di terzo.

Deve però essere precisato che l'accollo assume di norma carattere meramente interno e non determina, di per sé, la liberazione del debitore originario (art. 1273, commi 2 e 3 c.c.) salvo che il creditore aderisca alla convenzione, rendendo la *res inter alios acta* irrevocabile e potendo altresì esonerare dall'adempimento l'accollato, ma solo *expressis verbis* (cfr *ex plurimis* Cass., sez. II, 24 giugno 2009, n. 14780).

Sia i premessi cenni generali che le caratteristiche strutturali dell'operazione (su cui la Sezione ritiene di non soffermarsi *ex professo* attesa la valenza di indirizzo generale dell'attività consultiva) evidenziano peraltro come effetto dell'intendimento del comune sarebbe non già il sostanziale trasferimento della spesa, rilevante ai fini del patto di stabilità interno, quanto la mera addizione di altro soggetto pubblico disposto alla partecipazione alla stessa, che però graverebbe sempre sulle disponibilità finanziarie del comune.

Basti sottolineare, sul punto, che la posizione debitoria sarebbe assunta dall'ente accollante solo a specifiche condizioni, tra cui pregante importanza assume l'iniziale pagamento delle relative rate da parte del comune istante.

La conclusione è confermata dal dato che l'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241 consente accordi, quale quello stipulato con la locale autorità A.T.O., "*per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune*" e non certo per esonerare gli enti pubblici stipulanti dal rispetto di inderogabili previsioni normative.

Da ultimo, *ad abundantiam* deve essere rammentato che le stesse Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione del 15 aprile 2010, n. 9) hanno tra l'altro espresso un generale *caveat* circa modalità anomale di gestione finanziaria anomale paventando che "*Il ricorso all'accollo interno potrebbe determinare un'elusione dei parametri inerenti alla consistenza della cassa (...). Tale istituto integrerebbe un'elusione dei parametri su cui valutare il rispetto del Patto di stabilità, atteso che la consistenza della cassa dell'ente locale non sarebbe più rappresentativa dei flussi finanziari dell'ente*".

La pronuncia, sia pure in relazione a profili parzialmente difformi, conferma l'irrilevanza della figura negoziale in commento ai fini del rispetto di vincoli finanziari e da tale avviso non risultano motivi per discostarsi.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore  
(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria  
il 7 gennaio 2013  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)