



DELIBERAZIONE n.173/2014/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 30 settembre 2014

composta dai magistrati:

dott. Giovanni Dattola	Presidente
dott. Tommaso Miele	Consigliere, relatore
dott. Silvio Di Virgilio	Consigliere
dott. Luigi Di Marco	Primo Referendario
dott. Alessandro Verrico	Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con 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, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n.54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la nota prot. 1702 15 luglio 2014, con la quale il Sindaco del Comune di Isernia ha avanzato richiesta di parere;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la seduta odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, Cons. Tommaso Miele;

Oggetto del parere

Il Sindaco del Comune di Isernia ha trasmesso una richiesta di parere nella quale si premette che il Comune si trova a dover riconoscere un debito fuori bilancio derivante dalla sentenza resa dalla Corte di Appello di Roma, depositata il 09.04.2014, di rigetto dell'impugnazione di una

sentenza di lodo arbitrale promossa dal Comune medesimo, che pertanto

risulta condannato al pagamento della somma complessiva di € 4.521.000,00 per riserve iscritte nei registri contabili di un'opera pubblica da parte dell'impresa e relative ad istanze dell'impresa stessa avanzate prima dell'ultimazione dei lavori, certificate in atti fino al 26/01/2001 e riconducibili a maggiori oneri di natura risarcitoria per danni lamentati su andamenti anormali dei lavori (sospensioni ed altro). Per l'effetto, l'Ente ha ritenuto di avanzare richiesta di parere per conoscere se, dovendo procedere al riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dalla predetta sentenza, esso possa far ricorso ad un indebitamento (CDDPP) in quanto, essendo la sentenza relativa a fatti accaduti precedentemente alla data del 07.11.2001, il debito deve ritenersi maturato nel momento in cui l'Ente, soggetto passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto eseguire la controprestazione. A riguardo, infatti, l'Ente parte dall'assunto che nell'ipotesi di condanna il debito non nasca e maturi con la sentenza, ma preesista ad essa, essendo insorto nel momento in cui il soggetto passivo dell'obbligazione stessa (il Comune, nel caso *de quo*) avrebbe dovuto effettuare la controprestazione, in ordine alla quale il Giudice ha accertato il mancato adempimento con conseguente condanna al pagamento in favore del creditore.

PREMESSO

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

Deve essere dunque innanzi tutto esaminata la circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Isernia rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131. In virtù di tale norma Regioni, Province e Comuni possono rivolgere a dette Sezioni richieste di pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

A tal proposito, va osservato che diverse sezioni regionali, in più occasioni, hanno avuto modo di precisare 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 dell'attività amministrativa.

Ne consegue che i pareri, al pari delle altre forme di collaborazione, si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo loro, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, di operare scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, senza che ciò implichi alcuna forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si veda, per tutte, la deliberazione della Sezione di Controllo della Lombardia n. 36/2009).

Va infatti precisato che i pareri resi dalle Sezioni di controllo attengono sempre a profili di carattere generale anche se, ovviamente, le richieste provenienti dagli enti pubblici sono motivate, prevalentemente, dalla

necessità di assumere specifiche decisioni in relazione a situazioni contingenti. L'esame e le analisi svolte nei pareri, tuttavia, si devono limitare all'individuazione dell'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, competendo sempre a quest'ultimo, ovviamente, la decisione in ordine alle modalità applicative delle norme interpretate in relazione alla specifica situazione che ha originato il quesito.

Pertanto, in riferimento a quanto richiesto dal Sindaco del Comune di Isernia, si deve osservare quanto segue.

In via preliminare va verificata la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità della richiesta di parere.

Con particolare riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva, per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, nel caso del Comune si ritiene per consolidato orientamento che il Sindaco sia 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, nel quesito formulato dal Comune di Isernia, il presupposto soggettivo sussiste.

Sotto il profilo oggettivo, occorre verificare se la questione in esame riguardi la materia della contabilità pubblica, se non coinvolga attività già svolte in passato (dal momento che i pareri non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati) se abbia per oggetto un quesito di portata generale (che non incide direttamente su scelte gestionali di esclusiva competenza degli amministratori degli enti), se non interferisca con giudizi in

corso ovvero altre funzioni intestate alla Corte dei Conti.

La deliberazione n. 5/AUT/2006 della Sezione Autonomie e la deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo hanno definito gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo.

L'ambito applicativo di tale nozione va circoscritto ad attività contabili in senso stretto (quali la gestione dei bilanci e dei rendiconti, l'acquisizione delle entrate, la gestione delle spese, la disciplina sulla gestione del patrimonio dell'Ente, l'indebitamento ed i controlli su tali attività), senza che si possa allargare la funzione consultiva intestata alla Corte ad *ogni* attività degli enti dotata comunque di riflessi di natura finanziaria-patrimoniale.

L'area di operatività della funzione consultiva della Corte dei Conti è stata recentemente ed ulteriormente specificata dalle Sezioni Riunite con delibera n. 54/2010 del 17 novembre 2010, laddove si rivolga a quesiti *"che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Delineato in tal modo, il limite della funzione consultiva porta ad escludere qualunque possibilità che la Corte dei conti possa intervenire nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che

al contrario ricade nella competenza esclusiva dell'autorità che la svolge.

Sulla scorta di tali premesse, la richiesta di parere formulata dal Comune di Isernia, riguardando la possibilità per l'Ente di ricorrere all'indebitamento per finanziare di un debito fuori bilancio, con ovvie conseguenze nella redazione dei documenti contabili dello stesso, attiene alla materia della contabilità pubblica e risulta pertanto ammissibile sotto il profilo soggettivo.

DIRITTO

In via preliminare, si deve rammentare che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Amministrazione richiedente per le determinazioni che la stessa è tenuta ad assumere; resta ferma, pertanto, la discrezionalità dell'ente nell'esercizio delle proprie funzioni e delle connesse prerogative gestorie.

Sempre in via preliminare la Sezione ritiene opportuno richiamare brevemente la disciplina dei debiti fuori bilancio, con specifica attenzione a quelli derivanti da sentenze, al fine di fornire una risposta al quesito posto.

L'art. 194 TUEL disciplina l'ambito e le procedure per riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio, individuando le tipologie per le quali è resa possibile l'imputazione dell'insorto obbligo in capo all'ente con l'adozione di apposita deliberazione del Consiglio.

La funzione della delibera consiliare di riconoscimento del debito fuori bilancio è diretta ad accertare se il debito rientri in una delle tipologie individuate dall'art. 194 TUEL e, quindi, a ricondurre l'obbligazione

all'interno della contabilità dell'ente, individuando contestualmente le risorse effettivamente disponibili per farvi fronte.

Con particolare riferimento ai debiti derivanti da sentenza esecutiva, va precisato che il significato della delibera consiliare non è quello di riconoscere la legittimità del debito, che già esiste, ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso.

L'art. 194 co. 3 TUEL prevede che, per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, deve provvedersi a norma dell'articolo 193, co. 3 e solo ove *"non possa documentalmente provvedersi"* in tal modo, è previsto il ricorso alla contrazione di mutui; in questo caso *"nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse"*.

A seguito della L. Cost. n. 3/01, che ha consentito agli Enti Locali di indebitarsi esclusivamente per le spese di investimento (art. 119 Cost.), l'art. 41, co. 4, della l. n. 448/01 ha chiarito che il ricorso ai mutui per la copertura dei debiti fuori bilancio è ammesso solo per quei debiti maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della predetta L. Cost. n. 3/01 (ovvero il 7 novembre 2001).

Proprio a tal riguardo, rileva in modo particolare il momento di "maturazione" del debito, e dunque se, nell'ipotesi di delibera per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna emessa successivamente al 7 novembre 2001, ma riguardante fatti accaduti prima di detta data, esso coincida con il deposito della sentenza di condanna, ovvero con il momento antecedente, in cui l'Ente, soggetto

passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto adempiere eseguendo la controprestazione.

Sul punto si deve richiamare l'orientamento consolidato della Corte, le cui Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, con la sentenza n. 12/2007/QM, hanno avuto modo di chiarire la portata della formula "debiti maturati" in riferimento specifico alla tematica dei debiti fuori bilancio, dando precise indicazioni in ordine al momento in cui essi debbano considerarsi venuti a maturazione.

Va infatti premesso che l'espressione "debiti maturati" non indica un concetto giuridico univoco e determinato, né tantomeno esistono nozioni legislative di settore esportabili, ovvero utilizzabili come criterio di orientamento in settori diversi.

Sulla scorta di tali considerazioni, un primo elemento di valutazione consiste nel fatto che, nella fattispecie in esame, il termine "maturato" non è riferito, genericamente, ai debiti che gravano sull'Ente locale, ma afferisce, precisamente, ai "debiti fuori bilancio". Sarà dunque a tale formula che si dovrà aver riguardo per individuare il momento della maturazione, ponendo la problematica nel contesto giuscontabile e non civilistico.

Sulla scorta di tale chiarimento, come le Sezioni Riunite hanno precisato nella sentenza sopra richiamata, deve rilevarsi che *"l'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000, nel disciplinare il riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio, espressamente contempla i debiti fuori bilancio "derivanti da" sentenze esecutive (comma 1, lett. a). Dunque, a*

differenza delle altre fattispecie di debiti fuori bilancio (che può dirsi che
DELIBERAZIONE N.173/2014/PAR
Sezione controllo Molise

maturino con la delibera di riconoscimento), nel caso della sentenza esecutiva il comando del giudice esclude ogni discrezionalità e sposta a monte il momento della maturazione del debito. A prescindere da ogni ulteriore considerazione sulla fonte remota del debito stesso (contratto, fatto illecito o altro fatto o atto idoneo a produrre l'obbligazione, secondo il disposto dell'art. 1173 c.c.), ciò che rileva, ai fini della soluzione della questione in parola, è la sentenza esecutiva da cui è derivato il debito fuori bilancio che l'ente intende pagare procurandosi la provvista mediante la stipulazione di un mutuo. Da ciò consegue che, poiché la sentenza esecutiva che dà luogo al debito fuori bilancio viene ad esistenza nel momento della pubblicazione, è a tale momento che deve farsi riferimento ai fini della "maturazione" dello stesso debito fuori bilancio".

Ne deriva che, nell'ipotesi di una delibera di indebitamento per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna emessa successivamente al 7 novembre 2001 (data di entrata in vigore della disposizione di cui all'art. 119, comma 6, della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ma relativa a fatti accaduti precedentemente a detta data, il debito si debba ritenere "maturato" al momento del deposito della sentenza stessa, a nulla rilevando considerazioni sull'origine remota del debito, e non nel momento precedente, nel quale l'Ente, soggetto passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto eseguire la controprestazione da cui sia in seguito derivata la sentenza esecutiva.

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che della presente delibera sia data comunicazione all'Ente
DELIBERAZIONE N.173/2014/PAR
Sezione controllo Molise

proponente.

Così deliberato in Campobasso nella camera di consiglio del 30 settembre
2014.

Il Magistrato, relatore
f.to (Cons. Tommaso Miele)

Il Presidente
f.to (Giovanni Dattola)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 30 settembre 2014.

IL DIRETTORE AMMINISTRATIVO
f.to (dott. Davide Sabato)