



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 23/07/2024

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe Tagliamonte	Presidente - <i>Relatore</i>
Dott.ssa Elisabetta Midena	Consigliere
Dott. Lorenzo Gattoni	Referendario
Dott.ssa Antonella Romanelli	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 ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante: "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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" e in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i 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 in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco p.t. del Comune di Ruvo del Monte (PZ) prot. n. 3806 del 16.07.2024, acquisita da questo Ufficio al prot. n. 826 del 17.07.2024;

VISTA l'ordinanza n. 17/2024 del 23/07/2024, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione regionale di controllo per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il magistrato relatore Presidente Dott. Giuseppe Tagliamonte;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco p.t. del Comune di Ruvo del Monte (PZ) richiede a questa Sezione un parere (articolato in tre quesiti) ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, per sapere se *“Nel caso di opera totalmente eterofinanziata, i cui lavori siano stati realizzati in virtù di un impegno di spesa regolarmente assunto ab origine e successivamente liquidati e pagati, laddove il relativo finanziamento sia stato oggetto di revoca per intervenuta decadenza dal beneficio e successivo recupero in compensazione a valere su altri finanziamenti concessi al medesimo Ente dallo stesso Soggetto erogatore del predetto finanziamento, le spese derivanti dalla esecuzione di citati lavori possono costituire oggetto di riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del TUEL?”*. L'istanza è diretta a conoscere, altresì, se, *“Nel caso sia ammissibile il riconoscimento del debito fuori bilancio, lo stesso deve includere solo la quota capitale o può costituire oggetto di riconoscimento l'intero importo trattenuto in compensazione, comprensivo anche degli interessi legali, degli interessi di mora e dell'eventuale somma comminata a titolo di sanzione, fatto salvo il*

successivo recupero nei confronti del soggetto o dei soggetti in capo ai quali venga accertata la sussistenza dell'eventuale responsabilità amministrativo contabile?" Il terzo quesito posto mira, infine, a sapere, "Ove la fattispecie non sia riconducibile nell'alveo dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 TUEL, qual è l'istituto giuridico attraverso il quale ricondurre a legittimità la spesa sostenuta?".

Considerato in

DIRITTO

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità richiesti per l'attivazione dell'azione consultiva, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'Ente che ha la capacità di proporre l'istanza e dell'organo che può effettuare formalmente la richiesta, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, il cui perimetro è divenuto oggetto di numerosi interventi ermeneutici della Corte dei conti.

Inoltre, affinché possa legittimamente esercitarsi la funzione consultiva, presupposto indefettibile deve essere il carattere generale ed astratto dei quesiti contenenti la richiesta di parere.

Ammissibilità soggettiva

Nel caso di specie, la richiesta deve ritenersi ammissibile in quanto formulata dal Sindaco del Comune di Ruvo del Monte (PZ) nella sua qualità di legale rappresentante pro tempore dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del TUEL.

Ammissibilità oggettiva

Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, è necessario che il quesito posto dall'Ente abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; che sia formulato in termini generali ed astratti; che non sia funzionale all'adozione di concreti atti di gestione dell'ente e che non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale e requirente), ovvero con giudizi pendenti presso altri organi giurisdizionali (penale, civile

o amministrativo).

Il parere richiesto, articolato in tre quesiti, rientra solo parzialmente nell'alveo applicativo della *contabilità pubblica* che assume un "*ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*" (Sez. autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006) e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere "*qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio*" (SS.RR. deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Sul punto, giova evidenziare che la richiesta di parere avanzata dal Sindaco di Ruvo del Monte è ammissibile, anche sotto il profilo oggettivo, solo nella parte in cui implica l'interpretazione delle disposizioni del D.lgs. n. 267/2000, in particolare degli artt. 191 - 193 - 194 del TUEL, relativi ai differenti presupposti per il riconoscimento di debiti fuori bilancio e per l'insorgenza di cosiddette passività pregresse o arretrate, trattandosi di materia di contabilità pubblica, generale ed astratta.

Non altrettanto può dirsi per il secondo quesito che, richiedendo di fatto valutazioni sul caso specifico, implica una interferenza della Corte con l'attività gestionale dell'Ente e con gli atti amministrativi già adottati o da adottare e che, a detta dello stesso proponente, può determinare "*responsabilità amministrativo contabile*".

Come detto, la magistratura contabile, a cui sono attribuite funzioni giurisdizionali e di controllo (e nell'ambito di queste ultime anche funzioni consultive), non può, infatti, partecipare in alcun modo all'esercizio dell'amministrazione attiva (in particolare provvedimento), né assumere un ruolo di cogestione o di soggetto posto alla soluzione di conflitti interni o esterni all'ente, in quanto ciò sarebbe in contrasto con il principio della

separazione dei poteri e creerebbe tensioni all'interno del sistema delineato dalla Costituzione.

Qualora la Corte dei conti derogasse a tale fondamentale limite, si inserirebbe *“nei processi decisionali dell'ente, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale”* (Sezione Autonomie, n. 5/2006 cit.).

La medesima Sezione delle Autonomie (cfr., deliberazione n. 24/2019) ha evidenziato, poi, che *“la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria)”*.

La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, *“non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”*, anche perché, diversamente opinando, *“detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità”* (cfr., deliberazione Sezione Autonomie n. 11/2020), anche alla luce dell'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

Merito

L'art. 194 del TUEL individua i casi di *“Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio”*, statuendo che: *“1. Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti 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".

I debiti fuori bilancio trovano il loro fondamento in obbligazioni giuridicamente valide dal punto di vista civilistico, anche se contratte in assenza della necessaria assunzione dell'impegno di spesa. Il legislatore, onde evitare l'insorgenza di situazioni debitorie non assistite dai relativi impegni, ne ha previsto il riconoscimento limitatamente ad alcune fattispecie indicate nel suddetto art. 194, caratterizzate dalla mancanza di impegno all'interno del ciclo ordinario del bilancio.

Le c.d. passività pregresse trovano, invece, il loro presupposto negli articoli 191 e 193 del TUEL: trattasi di spese che, a differenza dei debiti fuori bilancio, si collocano all'interno di un ordinario procedimento di spesa.

In proposito, si richiama la definizione che ne è stata data dalla Sezione controllo per la Lombardia nella deliberazione n. 175/2023/PAR del 14 settembre 2023: *"Si tratta [...] di spese per le quali l'Amministrazione comunale 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 ex art. 191 TUEL, che può rilevare come insufficienza dell'impegno contabile. Ponendosi, quindi, all'interno di una regolare procedura di spesa, la passività pregressa esula dalla fenomenologia del debito fuori bilancio, costituendo debiti la cui competenza finanziaria è riferibile all'esercizio di loro manifestazione. Lo strumento procedimentale, in casi come questi, è costituito di fatto dalla procedura ordinaria di spesa disciplinata dall'art. 191 TUEL, accompagnata dalla eventuale variazione di bilancio finalizzata al reperimento delle risorse ove queste risultino insufficienti (art. 193 TUEL)".*

Sul punto, si veda anche l'interpretazione fornita dalla Sezione controllo per la Sardegna con la deliberazione n. 33/2021/PAR del 17 maggio 2021, lì dove, a proposito delle passività pregresse, si è sottolineato come le stesse si riferiscono *"a spese comunque sorte nel rispetto delle regole contabili, presentando l'impegno originariamente assunto unicamente*

caratteristiche di incapienza, per cui non se ne può desumere, da un lato, che esse siano sorte in violazione delle regole del bilancio e, dall'altro, che sia necessaria la manifestazione di una loro ratifica da parte dell'organo consiliare. Le stesse, pertanto, possono trovare copertura nel bilancio di competenza, essendo oneri che, per quanto risalenti nel tempo, si sono manifestati in corso di esercizio" (In senso conforme, si vedano le deliberazioni: Sezione controllo Sicilia n. 81/2022/PAR e Sezione controllo Lombardia n. 82/2015/PAR).

Alla luce delle svolte premesse descrittive degli istituti contabili sopra richiamati, e sulla base di quanto rappresentato dall'ente nella richiesta di parere, questa Sezione ritiene che la fattispecie sottoposta al vaglio consultivo non sia riconducibile al tipo normativo dei debiti fuori bilancio, ma sia inquadrabile nell'alveo delle ordinarie attività di gestione del bilancio, anche sussumibili nell'archetipo normativo delle passività pregresse (art. 191 Tuel cit.). Sarà onere, poi, dell'ente, nell'ambito della propria discrezionalità amministrativa e gestoria, individuare la soluzione contabile idonea ad assicurare regolare copertura della spesa, tenendo presenti le differenti fonti gius-contabili per la quota capitale, da un lato, e gli interessi legali, gli interessi di mora e l'eventuale somma comminata a titolo di sanzione, dall'altro.

Il principio che se ne può ricavare è che la successiva emersione della non finanziabilità di un intervento comporta il venir meno dell'accertamento della corrispondente entrata e, quindi, del finanziamento che assicurava la copertura finanziaria della spesa nel frattempo sostenuta, così determinando una situazione di squilibrio nei conti dell'ente. Al fine di ovviare a tale squilibrio sarà necessario prevedere in bilancio, in sostituzione della entrata non più riconosciuta, una diversa entrata idonea ad assicurare la copertura della spesa in questione.

P.Q.M.

la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata rende al Sindaco del Comune di Ruvo del Monte (PZ) il parere nei termini e nei limiti di cui in motivazione.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Ruvo del Monte (PZ).

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 23/07/2024

Il Presidente - Relatore
F.to Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE

Depositata in Segreteria il 23/07/2024
IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO