



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott. Marco Ferraro	Primo Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario
dott. Alessandro Mazzullo	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del **24 ottobre 2024** ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere del Comune di Solbiate con Cagno (CO)

VISTO l'articolo 100 della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 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*", 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;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Solbiate con Cagno (CO) ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 18.09.2024 e acquisita in pari data al protocollo n. 14737 di questa Sezione, in data 19.09.2024;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 222/2024, con cui la richiesta di parere è stata assegnata al magistrato relatore per la relativa trattazione in vista dell'esame collegiale della Sezione;

UDITO, nella camera di consiglio del 24 ottobre 2024, il relatore, dott. Alessandro Mazzullo;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Solbiate con Cagno riferisce di aver ricevuto contributi regionali a fondo perduto, finalizzati all'attuazione di lavori pubblici.

La Regione ha poi provveduto a revocare il finanziamento, a fronte di inadempienze di natura varia: mancato rispetto dei cronoprogrammi; mancata comunicazione delle fasi di intervento; non regolare gestione degli appalti aggiudicati. In base alla predetta revoca del provvedimento regionale, il Comune è chiamato a restituire l'acconto ricevuto, maggiorato degli interessi e ad *“assicurare la copertura con fondi propri di bilancio delle spese già sostenute... allo scopo di pagare ai fornitori i lavori realizzati, nei soli limiti dell'utilità conseguita”*.

Il Comune, pertanto, chiede alla Sezione un parere in merito alla corretta contabilizzazione delle spese relative alla restituzione di un finanziamento regionale per l'esecuzione di lavori pubblici, alla refusione dei relativi interessi, e al pagamento dei lavori già eseguiti, negli asseriti limiti dell'utilità conseguita. In particolare, si chiede se sia possibile procedere: i) al riconoscimento di un debito fuori bilancio pari alla somma del contributo regionale e degli interessi; nonché ii) *“alla contestuale creazione di un nuovo capitolo di spesa finalizzato al pagamento degli appaltatori, mediante l'utilizzo di risorse proprie presenti in bilancio, azzerando le previsioni del contributo in entrata”*; o, in via *“alternativa”*, iii) ad una variazione di bilancio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'accesso alla funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica da parte delle autonomie territoriali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soggiace ad un duplice filtro di ammissibilità, concernente il profilo soggettivo e oggettivo dell'istanza (cfr. delibere nn. 11/SEZAUT/2020/QMIG e 1/SEZAUT/2021/QMIG), in quanto l'esercizio di detta funzione non integra un'attività di consulenza a carattere generale, bensì un'attività ermeneutica che la Sezione regionale di controllo, quale organo magistratuale, presta in posizione di neutralità ed indipendenza rispetto al sistema delle autonomie territoriali, ed esclusivamente in materia di contabilità pubblica.

Al fine di perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi la funzione consultiva attribuita al giudice contabile dalla citata disposizione, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha da tempo enucleato i presupposti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza dello stesso, mancata interferenza con le ulteriori funzioni svolte dalla magistratura

contabile o con materie che rientrano nella cognizione della magistratura civile, penale o amministrativa) che devono essere oggetto di verifica preliminare rispetto alla trattazione nel merito delle richieste di parere (*ex plurimis*, deliberazioni n. 11/SEZAUT/2020/QMIG e n. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Ammissibilità soggettiva

L'istanza oggetto del presente scrutinio è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal legale rappresentante del Comune richiedente.

Ammissibilità oggettiva

Premesso che l'attività consultiva attribuita alla Corte dei conti non può riguardare la valutazione di vicende o atti gestionali specifici, tale da determinare un'ingerenza nella concreta attività dell'ente richiedente, appare nondimeno possibile enucleare dal quesito in esame - pur caratterizzato da riferimenti a situazioni specifiche, dal cui esame il Collegio si asterrà - una questione interpretativa in materia di contabilità pubblica, suscettibile di vaglio nel quadro della sana gestione finanziaria dell'ente locale all'interno del quale la Corte dei conti è legittimata a pronunciarsi in funzione consultiva (art. 7, commi 7 e 8, l. 5 giugno 2003, n. 131). Tale possibilità di astrazione concettuale della questione giuridica sottesa alle vicende rappresentate dal Comune consente pertanto al Collegio di ritenere il quesito ammissibile sotto il profilo oggettivo e di fornire indicazioni di principio con riguardo alla corretta contabilizzazione dei fatti di gestione conseguenti alla revoca di un finanziamento per l'esecuzione di opere pubbliche.

Merito

1. L'analisi del merito del quesito impone una sintetica ricostruzione del quadro normativo concernente la disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Come più volte chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, *"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"* (Basilicata/n.131/2024/PAR).

Come costantemente ricordato da questa Corte e da questa stessa Sezione (Deliberazioni n. 436/2013/PAR e n. 290/2023/PAR): *"la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio è una disciplina eccezionale relativa a ipotesi tassative e di tendenziale stretta interpretazione"* (Sicilia/n. 81/2022/PAR).

2. Alla luce di quanto premesso, la fattispecie astratta posta al vaglio consultivo di questa Sezione non è riconducibile alle ipotesi tassativamente previste per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194 del Tuel.

Nel caso di specie occorre distinguere tre diverse tipologie di obbligazioni: i) quelle inerenti all'esecuzione delle opere pubbliche cui era destinato il finanziamento poi revocato; ii) quella restitutoria del finanziamento stesso; iii) quella, accessoria alla seconda, relativa alla debenza degli interessi.

Riguardo alla prima tipologia obbligatoria non si pone un problema di riconoscimento di debito fuori bilancio poiché l'obbligazione, *ab origine*, risulta correttamente impegnata.

A rigore, peraltro, non rientra nemmeno nella categoria delle c.d. *"passività pregresse"*, poiché l'obbligazione di specie risulta, *ab origine* ed *ex post*, correttamente quantificata. Le c.d. *"passività pregresse"*, al contrario, sono riconducibili a fattispecie (atipiche) presupponenti un regolare impegno di spesa che, tuttavia, si rivela successivamente insufficiente (cfr. Lombardia/175/2023/PAR).

Nel caso di specie, il problema si pone piuttosto sul versante dell'entrata, per effetto della sopravvenuta scoperta finanziaria causata dalla revoca del contributo regionale. A tale scoperta occorrerà eventualmente far fronte con le opportune variazioni di bilancio (ex art. 193 TUEL), laddove l'Ente ritenga di dover pagare le opere già eseguite.

Come chiarito dalla Sezione controllo per la Basilicata nella citata deliberazione n. 131/2024/PAR del 23 luglio 2024: *"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"*.

La seconda e la terza tipologia obbligatoria, parimenti, non costituiscono debiti fuori bilancio.

In primo luogo, perché si tratta di obbligazioni nuove e distinte rispetto all'impegno di spesa relativo alle opere pubbliche finanziate. La correlata spesa è pertanto imputabile al diverso esercizio finanziario in cui l'obbligazione viene a scadenza (all. 1, par. 16, e all. 4.2, par. 2, del d.lgs. n. 118 del 2011), ovvero a quello di revoca e non di concessione del finanziamento stesso.

In secondo luogo, si tratta di obbligazioni non rientranti nella casistica tassativa di cui all'art. 194 TUEL, ivi compresa quella di cui alla lett. e), stante la disutilità della spesa correlata alla restituzione del finanziamento e maggiorata dei relativi interessi.

A margine, si rileva che, non trattandosi di ipotesi di debito fuori bilancio, non sussiste per l'Amministrazione comunale l'obbligo di comunicazione agli organi di controllo ed alla competente Procura della Corte dei conti ai sensi dell'art. 23, comma 5, della legge n. 289/2002.

Tuttavia, la perdita del contributo regionale, quale effetto di un provvedimento di revoca che può sottintendere delle inadempienze amministrative, è certamente una diminuzione patrimoniale per l'Ente anche nell'ipotesi che le opere eventualmente fin qui realizzate vengano considerate utili e, quindi, meritevoli di essere portate a compimento con finanziamenti propri.

Non essendo state indicate le ragioni della revoca, peraltro, spetta agli organi di vertice del Comune di Solbiate con Cagno di segnalare in maniera circostanziata alla Procura erariale la perdita subita dalle proprie finanze ai sensi e nei termini di cui all'art. 52 del codice di giustizia contabile.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia

esprime il seguente parere in merito al quesito posto dal Comune di Solbiate con Cagno: *“la revoca di un finanziamento (esterno), per la realizzazione di un'opera pubblica da parte del Comune, comporta l'esigenza di una variazione di bilancio al fine di reperire nuove risorse da destinare all'eventuale copertura delle opere eseguite. La restituzione del finanziamento e degli eventuali interessi formano oggetto di nuove e distinte obbligazioni che esulano dalle ipotesi tassative per le quali è prevista la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio”*.

Dispone che il Sindaco valuti la sussistenza delle condizioni per la segnalazione alla Procura erariale del danno erariale derivante dagli eventuali inadempimenti che hanno portato alla revoca del finanziamento regionale, dando comunque comunicazione delle determinazioni assunte alla segreteria della Sezione nel termine di 30 giorni.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Solbiate con Cagno a cura della Segreteria.

Così deciso nella camera di consiglio del 24 ottobre 2024.

Il Relatore
(Alessandro Mazzullo)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

31 ottobre 2024

Il funzionario preposto f.f.

(Aldo Rosso)