



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere (Relatore)
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nella Camera di consiglio del 6 marzo 2024 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Zavattarello (PV)

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*", in particolare l'art. 7, comma 8.

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.

VISTA la richiesta di parere n. 1978 dell'8 febbraio 2024 proposta, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Sindaco del Comune di Zavattarello (PV) ed acquisita al protocollo pareri di questa Sezione in pari data.

VISTA l'ordinanza n. 42/2024 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, dott.ssa Vittoria Cerasi.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Zavattarello (PV) ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003, relativamente alla corretta applicazione dell'art.194, comma 3 del TUEL in materia di finanziabilità di debito fuori bilancio mediante accensione di mutuo passivo per ente in disavanzo.

Inoltre, in caso sia possibile accendere un mutuo passivo per coprire un debito fuori bilancio, chiede quali procedure seguire e se occorre l'approvazione dell'organo competente.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In via preliminare, secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla giurisprudenza contabile in tema di pareri, 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, in modo da escludere possibili ingerenze da parte della Sezione regionale di controllo nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero eventuali valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, che potrebbero interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Ammissibilità soggettiva.

Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Zavattarello (PV) e dunque da ritenersi ammissibile, in quanto l'istante è investito del potere di rappresentanza dello stesso e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (art. 50, comma 2, del TUEL).

Ammissibilità oggettiva.

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8 della legge n.131/2016 attribuisce agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica, la cui latitudine è divenuta oggetto di plurimi interventi ermeneutici della Corte dei conti.

In particolare, si richiamano i contributi apportati sia dalla Sezione delle Autonomie che, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con successive delibere (n.5/SEZAUT/2006; n. 9/SEZAUT/2009; vd. anche n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia dalle Sezioni riunite in sede di controllo con una pronuncia di coordinamento emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto-legge 1° luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (deliberazione n. 54/CONTR/2010), che nel condividere la linea interpretativa della Sezione delle Autonomie, hanno ribadito un'accezione di contabilità pubblica rigorosamente inerente ad attività contabili in senso stretto, che assuma un ambito limitato alle normative 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 ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Perimetrata la *sedes materiae* della richiesta di parere, ulteriori requisiti sostanziano la condizione di ammissibilità, dal lato oggettivo, della richiesta di parere, quali la formulazione di quesiti che non siano attinenti a casi concreti o che non implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati; la mancanza di una diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, per l'inevitabile risultato, altrimenti, di tramutare, di fatto, la funzione consultiva in un'inammissibile funzione di controllo preventivo. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR). L'Ente, inoltre, non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile

in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Infine, non sono scrutinabili nel merito tutti quei quesiti sottoposti al vaglio della magistratura contabile che sottendano interferenze con le funzioni giurisdizionali, requirente e giudicante, intestate alla Corte dei conti o ad altri plessi giurisdizionali. (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014).

Al contrario, il carattere generale ed astratto del quesito che, pur traendo origine da una situazione concreta dell'Ente, chieda chiarimenti sulla questione giuridica sottostante e sulla linea interpretativa di portata generale della norma di contabilità pubblica di riferimento, costituisce presupposto di ammissibilità della richiesta di parere.

Sulla base del richiamato contesto giurisprudenziale, la richiesta di parere in esame deve ritenersi **ammissibile**, nella parte in cui implica l'interpretazione delle disposizioni di cui all' art. 194 del D.Lgs. n. 167/2000 (TUEL), in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio trattandosi di materia di contabilità pubblica.

MERITO

Il Comune di Zavattarello si rivolge a questa Corte per avere "chiarimenti" in merito all'articolo 194, comma 3, del TUEL e alla possibilità per i comuni in condizione di disavanzo di accendere mutui per la copertura dei debiti fuori bilancio.

L'art. 194, del d. lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (TUEL) sul "Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio" al comma 3, testualmente stabilisce "Per il finanziamento delle suddette spese, ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'articolo 193, comma 3, l'ente locale può far ricorso a mutui ai sensi degli articoli 202 e seguenti, nonché, in presenza di piani di rateizzazione con durata diversa da quelli indicati al comma 2, può garantire la copertura finanziaria delle quote annuali previste negli accordi con i creditori in ciascuna annualità dei corrispondenti bilanci, in termini di competenza e di cassa. Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse."

Occorre premettere che il profilo del finanziamento dei debiti fuori bilancio presuppone il riconoscimento degli stessi nelle forme di cui all'art. 194, comma 1, e presuppone anche che i relativi debiti siano inquadrabili nelle cinque ipotesi espressamente indicate dalla stessa norma.

Detto ciò, ai fini del presente quesito, occorre soffermarsi sulle norme richiamate dall'art. 194, comma 3, e, in primo luogo, sull'art. 193 (*"Salvaguardia degli equilibri di bilancio"*) che (dopo aver previsto al comma 2, che almeno una volta all'anno entro il 31 luglio, l'organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali e, in caso di accertamento negativo, ad adottare contestualmente misure adeguate, tra cui, i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194) al comma 3, statuisce che, fermo restando quanto stabilito dall'art. 194, comma 2 (piani di rateizzazione della durata di tre anni convenuti con i creditori) *"possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi le possibili economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti da prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ove non possa provvedersi con le modalità sopra indicate è possibile impiegare la quota libera del risultato di amministrazione [...]."*

L'astratta possibilità per l'ente locale di fare ricorso a mutui è subordinata, quindi, dal dettato dell'art. 194, alla circostanza che l'ente stesso *"non possa documentalmente"* provvedere con le risorse espressamente indicate dall'art. 193, comma 3, il cui utilizzo per la copertura dei debiti fuori bilancio è comunque funzionale alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

L'articolo 194, comma 3, laddove prevede la possibilità di ricorrere ai mutui per il finanziamento delle spese afferenti ai debiti fuori bilancio, va letto alla luce della modifica dell'art. 119 della Costituzione, introdotta dall'art. 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, secondo cui *"I comuni, le province, le Città metropolitane e le Regioni ... Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti"*.

In conformità a tale principio, c.d. regola aurea (*"golden rule"*), l'art. 41, comma 4, della legge 28 dicembre 2001 n. 448, ha stabilito che *"Per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'articolo 194 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*. La giurisprudenza contabile dopo l'entrata in vigore (8 novembre 2001), della modifica dell'art. 119 Cost. ad opera della legge costituzionale n. 3/2001, ha costantemente sottolineato che la qualificazione di una spesa in termini di investimento *"riveste carattere dirimente ai fini della sua finanziabilità con l'indebitamento"* (Sezione regionale di

controllo per la Puglia, deliberazione n. 156/PAR/2018; cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Basilicata n. 5/2009/PAR. Sulle modalità di finanziamento dei debiti fuori bilancio deliberazione n. 73/2011 della Sezione regionale di controllo per la Liguria).

Va opportunamente soggiunto che l'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 ha sancito la generale nullità degli atti e dei contratti di indebitamento degli enti territoriali stipulati in violazione dell'art.119 della Costituzione per il finanziamento di spese diverse da quelle d'investimento. Le spese di investimento, inoltre, sono quelle elencate nell'art. 3, comma 18 dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 (per la tassatività dell'elencazione cfr. Sezioni Riunite deliberazione n. 25/CONTR/2022).

Quanto al richiamo da parte dell'art. 194, comma 3, agli articoli 202 e seguenti dello stesso TUEL, va evidenziato che il ricorso all'indebitamento, definito dall'art. 202, è possibile solo se sussistano, ex art. 203, comma 1, le seguenti condizioni: *“a) avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente quello in cui si intende deliberare il ricorso a forme di indebitamento; b) avvenuta deliberazione del bilancio di previsione nel quale sono iscritti i relativi stanziamenti”*. L'art. 203 al comma 2, aggiunge *“Ove nel corso dell'esercizio si renda necessario attuare nuovi investimenti o variare quelli già in atto, l'organo consiliare adotta apposita variazione al bilancio di previsione, fermo restando l'adempimento degli obblighi di cui al comma 1.”*

Il ricorso all'indebitamento è sottoposto, inoltre, al limite *“quantitativo”* di cui all'art. 204 (*“Regole particolari per l'assunzione di mutui”*) che al comma 1 stabilisce: *“... l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera [...] il 10 per cento, a decorrere dall'anno 2015, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui.”*

Fermo restando tutto quanto sin qui detto, occorre osservare che i comuni, nella prospettata possibilità di ricorrere all'indebitamento per la copertura di spese afferenti ai debiti fuori bilancio, devono tenere ben presente quanto statuito dal TUEL, al Titolo VIII, in materia di enti deficitari o dissestati e segnatamente, del disposto dell'art. 243-bis (*“Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale”*), laddove prevede il ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale *“nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate”*. Lo stesso articolo, infine, al comma 8, lettera g), stabilisce che l'ente *“può procedere all'assunzione di mutui*

per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'articolo 204, comma 1, previsti dalla legislazione vigente...".

Alla luce delle suddette indicazioni normative e interpretative, sarà l'Ente, sulla base degli elementi in suo possesso e in ragione della propria situazione finanziaria, ad individuare le norme applicabili.

Vale la pena comunque rammentare che "...le future politiche di investimento di un Ente richiedono una valutazione complessiva della situazione economico-finanziaria e debitoria dello stesso, che tenga conto della sostenibilità dell'indebitamento, e quindi della capacità di far fronte ai relativi oneri finanziari con risorse di carattere ricorrente (cfr. questa Sezione, deliberazione n. 24/2018/PRSP), sia nell'attualità sia in un'ottica prospettica, nonché degli effetti sull'irrigidimento della spesa, in funzione della garanzia del conseguimento e del mantenimento dell'equilibrio di bilancio e in funzione del trend di riduzione dell'indebitamento e degli impegni eventualmente assunti dall'amministrazione a tal proposito. Si aggiunga, inoltre, che i vincoli posti dall'ordinamento rispetto al ricorso all'indebitamento hanno, tra gli altri, lo scopo di impedire agli stessi Enti di impegnarsi alla restituzione di importi, a titolo di capitale e di interessi, cui non siano in grado di far fronte, nonché di porre un freno all'incremento di spesa pubblica derivante dall'indebitamento degli enti locali (in tal senso, Sezione controllo Piemonte, n. 54/2013), così contribuendo all'adempimento degli obblighi nazionali e sovranazionali di contenimento del debito pubblico." (Deliberazione della Sezione di controllo delle Marche n. 36/2019/PAR)

P.Q.M.

nelle considerazioni sovraesposte è il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 6 marzo 2024.

Il Relatore
(dott.ssa Vittoria Cerasi)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
11 marzo 2024
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)