



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario (relatore)
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 18 marzo 2020 *ex art. 4, comma 3, lett. f)*, del D.L. 8 marzo 2020, n. 11 e art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, emergenza epidemiologica COVID-19 ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

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'articolo 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere n. 1137 del 12 febbraio 2020 proposta, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Comune di Solbiate Olona (VA), acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 8 in data 12 febbraio 2020;

VISTE le ordinanze n. 9/2020 e n. 12/2020 con le quali il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione stessa per deliberare sull'istanza sopra citata;

VALUTATA la legittimità delle Adunanze da remoto *ex art. 4, comma 3, lett. f), del D.L. 8 marzo 2020, n. 11* (secondo quanto già espresso dal Consiglio di Stato nel parere n. 571 del 10 marzo 2020) e art. 85 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, emergenza epidemiologica COVID-19, ai fini dello svolgimento dell'attività consultiva *ex art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003* di competenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, trattandosi di attività che non implica alcun contraddittorio con l'Ente che ha richiesto il parere e non comporta spostamenti lesivi delle prescrizioni restrittive dirette al contenimento del contagio e alla tutela della salute della collettività;

UDITO il relatore, dott. Ottavio Caleo;

PREMESSO

Con l'istanza indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Solbiate Olona (VA) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000.

L'istanza muove dalle previsioni del contratto di concessione del servizio di gestione della piscina comunale, affidato alla Saronno Servizi S.S.D. a.r.l., controllata al 100% dalla Saronno Servizi S.p.A. di cui il Comune detiene una partecipazione dello 0,21%.

L'art. 3, comma 4 del contratto sopra citato, prevede, sulla base di specifiche premesse, che, in caso di mancata applicazione di aumenti tariffari, il Comune *“si obbliga a fornire un contributo o corrispettivo, sotto forma di prestazione economico-finanziaria, finalizzato ad equilibrare eventuali disavanzi di gestione dell'impianto natatorio comunale, il tutto secondo quanto previsto all'art. 32 della presente convenzione”* che, al comma 3, fissa l'obbligo del concessionario di *“comunicare entro il 30 ottobre di ogni anno l'evolversi della situazione economico-finanziaria della gestione al fine di permettere al Comune di Solbiate Olona di stanziare apposito accantonamento in caso di prevista perdita di gestione”*.

Al comma 5 dello stesso art. 3 si prevede, conseguentemente, che in caso di risultato economico negativo della Sezione “Piscina Comunale-Comune di Solbiate”, l'Ente provvederà, entro 60 giorni dalla comunicazione del conto consuntivo, al versamento al gestore del suddetto corrispettivo o contributo (volto ad equilibrare il disavanzo di gestione) al netto delle eventuali ritenute di legge.

Tanto premesso, l'Ente espone come la Saronno Servizi S.S.D. a.r.l. abbia chiuso l'esercizio 2017 con un disavanzo effettivo di euro 106.101,00, provvedendo conseguentemente a richiedere l'erogazione di un contributo ai sensi delle clausole negoziali sopra richiamate.

Il Sindaco riferisce che l'Ente, all'esito di apposito confronto con la ridetta società in ragione delle specificità del caso concreto e delle vicende del precedente gestore - società a responsabilità limitata, attualmente sottoposta a procedura fallimentare - è giunto *“alla conclusione che il contributo a fronte del disavanzo sia effettivamente dovuto”*.

Ciò posto, il Comune chiede alla Sezione *“se l'onere che viene così a determinarsi in capo al Comune per l'anno 2020 possa ricadere o meno in una delle fattispecie previste dall'art. 194 del TUEL - Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare, in via preliminare, se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito alla materia della *“contabilità pubblica”*.

Nel caso in esame la richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile giacchè formulata dal Sindaco del Comune, quale legale rappresentante dell'Ente e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL).

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si osserva come la Corte dei conti, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) ha indicato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della *“contabilità pubblica”*, precisando che la stessa coincide con il sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può intendersi come consulenza generale. Ne deriva che la materia della contabilità pubblica riguarda i profili idonei ad avere impatto sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "*contabilità pubblica*", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta "*l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri*".

Si precisa, peraltro, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali già adottati o da adottare da parte dell'ente. 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 (cfr., *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'ente 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.

Ciò posto, nel caso di specie, il Sindaco chiede sostanzialmente l'avviso della Sezione sulla possibilità, per un ente locale, di riconoscere ai sensi dell'art. 194 TUEL il debito costituito da disavanzo di una società, indirettamente partecipata, affidataria del servizio di gestione dell'impianto natatorio comunale.

La richiesta medesima propone, quindi, questioni finalizzate a ricevere lumi sulla corretta interpretazione da fornirsi alle previsioni recate da una norma di contabilità pubblica quale, indiscutibilmente, l'art. 194 TUEL e in questa misura va considerata ammissibile sul piano oggettivo.

Da quanto precede risulta di tutta evidenza che il Collegio non può, invece, pronunciarsi sulla problematica gestionale specifica rappresentata poichè rientra nella discrezionalità e responsabilità dell'ente la qualificazione ed eventuale sussunzione del singolo caso concreto nel novero delle fattispecie previste dall'art. 194 TUEL in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio.

La Sezione si soffermerà, pertanto, su un piano di generalità e astrattezza, sulle questioni sottese all'interpretazione delle ipotesi normative in cui è consentito il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 TUEL, senza indugiare su altri profili e istituti - pure

evocati dalla richiesta di parere in parola- quali i limiti all'accollo, da parte degli enti locali, di debiti dei propri organismi partecipati (su cui si rinvia, *ex multis*, alle deliberazioni di questa Sezione n. 203/2017/PRSE e della Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 47/2019/PAR) nonché sul perimetro di applicazione del c.d. divieto di soccorso finanziario, di cui all'articolo 14, comma 5, del d.lgs. n. 175/2016, anche in rapporto agli obblighi di accantonamento *ex art.* 21, comma 1, dello stesso T.U.S.P. (su cui si richiama, in termini generali, quanto già rilevato nella delibera di questa Sezione n. 296/2019/PAR).

Come noto, il debito fuori bilancio rappresenta un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano il procedimento finanziario di assunzione degli impegni di spesa da parte degli enti locali.

L'art. 194 del TUEL contempla una serie di ipotesi - tassative in quanto derogatorie rispetto all'ordinario procedimento di spesa (così *ex multis* Sezione regionale controllo Veneto, deliberazione n. 103/2019/PRSE) e non interpretabili estensivamente al di fuori dei casi e dei limiti ivi previsti (così, da ultimo, Sezione regionale controllo Basilicata, deliberazione n. 5/2020/PAR) - in cui è possibile procedere al riconoscimento del debito, riportando l'obbligazione nel novero degli strumenti di gestione del bilancio dell'ente.

In particolare l'art. 194, comma 1, TUEL prevede che con deliberazione consiliare *ex art.* 193, comma 2, TUEL 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, purchè 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.

È stato così osservato (cfr. deliberazione Sezione delle autonomie n. 21/SEZAUT/2018/QMIG) come *“in una corretta gestione finanziaria l'emersione di un debito non previsto nel bilancio di previsione debba essere portata tempestivamente al Consiglio dell'ente per l'adozione dei necessari provvedimenti, quali la valutazione della riconoscibilità, ai sensi dell'art. 194, comma 1, e il reperimento delle necessarie coperture secondo quanto previsto dall'art. 193, comma 3, e 194, commi 2 e 3”*, ammonendo nel contempo che, laddove vi fosse un ritardo che comporti il rinvio del riconoscimento ad esercizi successivi a quello in cui il debito

è emerso, si produrrebbe una non corretta rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente.

In altri termini, l'art. 194, comma 1, TUEL rappresenta un'eccezione ai principi riguardanti la necessità del preventivo impegno formale e della copertura finanziaria; onde, per riportare le ipotesi previste nell'ambito del principio di copertura finanziaria, è richiesta la delibera consiliare con la quale viene ripristinata la fisiologia della fase della spesa e i debiti *de quibus* vengono ricondotti a sistema (cfr., *ex multis*, Sezione regionale controllo Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 6/1c/2005 e Sezione regionale controllo Campania, deliberazione n. 213/2013) mediante l'adozione dei necessari provvedimenti di riequilibrio finanziario.

È stato ancora notato (cfr. *ex multis* Sezione regionale controllo per la Puglia, deliberazioni n. 180/PRSP/2014 e n. 122/PRSP/2016) come la delibera consiliare svolga una duplice funzione, per un verso, tipicamente giuscontabilistica, di assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio, per l'altro, garantista, ai fini dell'accertamento dell'eventuale responsabilità amministrativo-contabile, stante la previsione dell'invio alla Procura regionale della Corte dei conti (art. 23, comma 5, legge n. 289/2002).

In questo contesto, la delibera consiliare ha dunque il compito di riscontrare e dimostrare che il debito rientra in una delle fattispecie tipizzate dall'art. 194 del TUEL.

Per quanto qui maggiormente rileva, risulta indispensabile differenziare l'operatività del suddetto meccanismo di accertamento in funzione della diversa fattispecie debitoria da riconoscere.

È stata, così, più volte evidenziata nella giurisprudenza contabile (cfr. Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 12/2007-QM) la doverosità del riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio derivanti da sentenza *ex art. 194, comma 1, lett. a) TUEL* in quanto, di fronte ad un titolo esecutivo, l'organo assembleare dell'ente locale non dovrebbe compiere alcuna valutazione, non potendo, in ogni caso, impedire il pagamento del relativo debito (in termini simili anche Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 44/2019/QMIG).

La doverosità del riconoscimento nelle fattispecie di debito fuori bilancio da sentenza esecutiva è stata da ultimo rimarcata dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 27/2019/PAR) ove si è affermato che «*Il pagamento di un debito fuori bilancio riveniente da una sentenza esecutiva deve, sempre, essere preceduto dall'approvazione da parte del Consiglio dell'ente della relativa deliberazione di riconoscimento*».

In questo senso si registra una sensibile differenza rispetto agli altri casi descritti dall'art. 194 TUEL in cui l'organo consiliare esercita, anzitutto sul piano della doverosità del riconoscimento, un ampio apprezzamento discrezionale (così anche Sezione regionale controllo Piemonte, deliberazione n. 8/2019/SRCPIE/PAR).

Per quanto rileva ai fini del caso prospettato dal Comune, ai fini delle valutazioni discrezionali di competenza dell'organo consiliare, risulta necessario richiamare gli orientamenti maturati nella giurisprudenza rispetto alle fattispecie contemplate dall'art. 194, comma 1 TUEL *sub* lett. b) - copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purchè sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione - e lett. 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.

In relazione agli organismi costituiti da parte delle pubbliche amministrazioni è stato, infatti, osservato (cfr. Sezione regionale controllo Abruzzo, deliberazione n. 5/2017/PAR e Sezione regionale controllo Campania, deliberazione n. 11/2018/PAR) come, alla luce delle previsioni letterali di cui alle citate lettere b) e c), il legislatore non consenta, né preveda un'indiscriminata riconoscibilità dei disavanzi come debiti fuori bilancio, ma ne subordini la possibilità al ricorrere di una serie tassativa di presupposti. Con riferimento ai disavanzi di *"consorzi, di aziende speciali e di istituzioni"*, infatti, la copertura (al fine di rispettare il pareggio del bilancio) può avvenire solo *"nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi"*.

Ancora più stringenti appaiono gli spazi per le strutture societarie in quanto, da un lato, la riconoscibilità è subordinata alla previa decisione (da parte dell'ente locale) di provvedere alla ricapitalizzazione, dall'altro la norma è limitata a quelle che siano costituite per lo svolgimento dei servizi pubblici locali, dovendosi escludere l'applicazione, anche analogica, delle disposizioni sopra menzionate che in via eccezionale permettono a un ente pubblico di farsi carico del disavanzo di una struttura deputata alla gestione di un servizio di interesse generale (così sempre Sezione regionale controllo Abruzzo, deliberazione n. 5/2017/PAR).

Ferma restando ogni valutazione da parte dell'ente sulla legittimità del debito, deve ritenersi, come pure sostenuto nella giurisprudenza contabile (così sempre Sezione regionale controllo Abruzzo, deliberazione n. 5/2017/PAR), che l'accertata impossibilità di provvedere al riconoscimento dello stesso con la procedura derogatoria prevista dall'art. 194 TUEL, non ricorrendo i presupposti specificamente richiesti per le singole ipotesi normative contemplate dalla norma, impone al Comune di procedere all'adempimento di quanto ritenuto dovuto nel rispetto dell'ordinario ciclo di bilancio; diversamente sarà possibile ricorrere all'invocata procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio solo in un secondo momento laddove, a seguito di contenzioso, risulti giudizialmente definita la doverosità delle somme pretese ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a) TUEL.

P.Q.M.

Non è consentita un'indiscriminata riconoscibilità come debito fuori bilancio, tramite la procedura prevista dall'art. 194 TUEL, del disavanzo di un organismo partecipato da un ente locale che potrà essere oggetto di riconoscimento solo in presenza degli specifici presupposti richiesti dall'art. 194, comma 1, lettere b) e c) del TUEL.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 18 marzo 2020.

Il Relatore
(dott. Ottavio Caleo)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
18 marzo 2020....
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)