



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 5 dicembre 2023 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Milano

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 formulata dal Comune di Milano con nota del 7 novembre 2023, pervenuta tramite il Portale Central Pareri da parte del CAL Regione Lombardia il 14 novembre ed acquisita al protocollo C.d.C n. 24692 in pari data

VISTA l'ordinanza n. 249/2023 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, dott. Mauro Bonaretti.

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Milano con la richiesta di parere inviata con nota del 7 novembre 2023 chiede se *“a fronte di una obbligazione giuridicamente perfezionata la cui spesa sia stata correttamente impegnata, parzialmente liquidata e la cui restante liquidazione non sia più praticabile a seguito di una erronea cancellazione di parte delle somme confluite nei residui passivi e stante la portata tassativa dell'art. 194 TUEL riguardo all'individuazione della fattispecie “debito fuori bilancio” – possa procedersi alla assunzione di un nuovo impegno di spesa per il rifinanziamento di quanto erroneamente eliminato in sede di riaccertamento o se invece (ai fini della liquidazione della spesa residua) debba procedersi al previo riconoscimento di legittimità del debito fuori bilancio di cui all'art. 194 del TUEL (nello specifico: comma 1, lettera e), ancorché la fattispecie in argomento non risulti puntualmente riconducibile alla fattispecie normativa citata (non essendosi configurata, come detto, all'atto dell'ordinazione della fornitura, alcuna violazione delle regole contabili sopra richiamate in tema di assunzione degli impegni di spesa ma una successiva errata cancellazione di somme confluite tra i residui passivi).*

Ove si ritenesse applicabile la procedura di cui al richiamato art. 194, comma 1, lett. e) del D.lgs. 267/2000, si chiede altresì di sapere se il riconoscimento debba effettuarsi previa decurtazione del c.d. “utile d'impresa” ovvero se, in considerazione della peculiarità della fattispecie, il (residuo) “debito” possa motivatamente essere riconosciuto nella sua interezza, stante la regolare assunzione dell'impegno di spesa originario.”

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 Milano 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 (vd. 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, che, 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 2019, 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. Si tratta cioè di 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** perché il quesito verte in materia di contabilità pubblica.

MERITO

Il Comune di Milano chiede se, nel caso in cui, a fronte di un regolare impegno di spesa, si sia successivamente verificata una errata cancellazione dei residui passivi, sia necessario regolarizzare l'importo dovuto al fornitore per la somma mancante tramite la procedura di riconoscimento di debito fuori bilancio o tramite un nuovo impegno di spesa.

La questione proposta comporta un approfondimento del *discrimen* tra le c.d. "passività pregresse" (riconducibili nell'art.191 del TUEL) e i "debiti fuori bilancio" (disciplinati dall'art.194 del TUEL), su cui la giurisprudenza contabile ha avuto modo di soffermarsi sia in sede consultiva sia di esame dei rendiconti degli enti locali.

Occorre considerare, come già da tempo chiarito da questa stessa sezione (Lombardia/n.436/2013/PAR) e più recentemente dalla Sezione regionale di controllo della Sicilia che *"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).

I debiti fuori bilancio sono dettagliatamente disciplinati dall'art. 194, comma 1, lett. a)-e) del TUEL. Essi costituiscono obbligazioni giuridicamente valide dal punto di vista civilistico, anche se contratte in assenza della necessaria preventiva 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. Si tratta di debiti 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"*.

Diverse sono invece le caratteristiche procedurali che inquadrano le cosiddette passività pregresse. Questa stessa sezione ha recentemente chiarito *"Le c.d. "passività pregresse" o arretrate, sono, invece, spese che, a differenze dei debiti fuori bilancio, si collocano all'interno di un ordinario procedimento di spesa. Si tratta, infatti, 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)." (Lombardia/n. 175/2023/PAR)

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna a sua volta ha ben evidenziato che *"Le passività pregresse derivano da impegni contabili assunti regolarmente ma che non risultano sufficienti a far fronte alla spesa in modo integrale, quando essa viene ad evidenza. Esse si verificano allorché, all'esito dell'assunzione del formale impegno, taluni fatti imprevedibili, talvolta (ma non necessariamente) legati alla natura della prestazione, sfuggono sia alla voluntas che all'auctoritas del soggetto che ha assunto l'obbligazione per conto dell'ente, incidendo, appunto, sulla misura del costo.*

I debiti fuori bilancio hanno, invece, la loro genesi in obbligazioni assunte in assenza di un regolare impegno di spesa e che, a determinate condizioni ed entro i precisi limiti di cui all'art.194 TUEL, possono essere oggetto di riconoscimento e successivo pagamento. L'esigenza del riconoscimento consiliare, peraltro, come è stato osservato da autorevole giurisprudenza di questa Corte, sorge per il fatto che dette obbligazioni devono essere ricondotte nell'alveo del bilancio di cui è dominus l'organo consiliare che, diversamente, sarebbe esautorato dal loro vaglio di legittimità ed utilità per l'ente locale (Sezione delle Autonomie, n. 27/SEZAUT/2019/QMIG del 21 novembre 2019).

Per contro, le passività pregresse si riferiscono, come precisato, a spese comunque sorte nel rispetto delle regole contabili, presentando l'impegno originariamente assunto unicamente caratteristiche di incapienza [...]" (Sezione Sardegna n. 33/2021/PAR)

In materia di passività pregresse vanno infine utilmente richiamate le delibere della Sezione Lombardia n. 82/2015/PAR per maggiori spese, rispetto a quelle impegnate, derivanti dall'utilizzo di utenze elettriche per gli edifici comunali e la già citata deliberazione della Sezione Sardegna n. 33/2021/PAR per i maggiori oneri fiscali in seguito dell'accertamento dell'Agenzia delle entrate, derivanti dalla controversa interpretazione della normativa in materia di aliquota IVA agevolata (cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Sicilia, deliberazione n. 81/2022/PAR per la maggiorazione sulle indennità dei segretari comunali).

Alla luce delle suddette indicazioni normative e interpretative, sarà l'Ente, sulla base degli elementi contabili circostanziati in suo possesso, a individuare la disciplina applicabile al prospettato caso concreto.

P.Q.M.

nelle considerazioni sovraesposte è il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 5 dicembre 2023.

Il Relatore
(dott. Mauro Bonaretti)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
12 dicembre 2023

Il funzionario preposto f.f.
(Aldo Rosso)