



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott.ssa Benedetta Cossu	consigliere (relatore)
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 7 dicembre 2016

Comune di Cesenatico (FC) – Parere in tema

di ripiano di disavanzo di amministrazione.

Visto l'art. 100, comma secondo, 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 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8

del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Cesenatico, pervenuta a questa Sezione in data 21 settembre 2016;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 66 del 5 dicembre 2016, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Ritenuto in

Fatto

Il Sindaco del Comune di Cesenatico ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere mediante la quale chiede di conoscere se è consentito al Consiglio comunale, insediatosi dopo lo svolgimento di recenti elezioni amministrative, modificare la deliberazione già assunta dal Commissario prefettizio relativa al ripiano del disavanzo di amministrazione 2015.

In particolare, l'Ente fa presente che, a causa della mancata approvazione del bilancio di previsione 2016 e del rendiconto 2015 da parte dell'organo competente, con decreto del Prefetto di Forlì-Cesena del 30 maggio 2016, il Consiglio comunale allora in carica è stato sospeso ed è stato nominato un Commissario per la provvisoria gestione al quale sono stati conferiti i poteri spettanti agli organi fino alle elezioni amministrative che si sono concluse il 20 giugno 2016.

Il Commissario prefettizio, in data 14 giugno 2016, ha approvato il rendiconto di gestione 2015 e il bilancio di previsione 2016-2018, prevedendo di porre interamente a carico dell'esercizio 2016 il disavanzo risultante dal rendiconto 2015.

Successivamente, con deliberazione n. 58 del 1 agosto 2016, il rinnovato Consiglio comunale ha deciso di applicare, ai sensi dell'articolo 188 TUEL, il disavanzo di amministrazione 2015 nell'arco di tre esercizi finanziari (2016-2018).

Sulla base di tali premesse, il Comune chiede se la procedura seguita sia corretta o se si renda necessario modificare la deliberazione n. 58 sopra citata *“effettuando la necessaria variazione di bilancio ed applicando interamente il disavanzo risultante dal Rendiconto 2015, all'esercizio finanziario 2016”*.

Ritenuto in

Diritto

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle

Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

2. In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile, in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente, il Sindaco.

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i *“quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”*.

Di recente, la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria

concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre *“all’eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell’ente”* (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l’attinenza del quesito proposto ad *“una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali”*. E’ stato, altresì, ribadito come *“materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica”*: solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto, precludono alle sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

La questione in esame rientra nell’ambito della contabilità pubblica, in quanto verte sull’interpretazione dell’articolo 188 TUEL, disposizione che disciplina le modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione, ma, riguardando scelte già poste in essere da parte dell’Ente locale, può essere considerata ammissibile nei limiti in cui la Sezione potrà fornire criteri di carattere generale sull’interpretazione della richiamata disposizione normativa.

4. L’articolo 188 TUEL - come modificato dall’articolo 74, comma 1, n. 32) lett. a) e b), del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 a sua volta emendato dall’articolo 1, comma 1, lett. a) d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126 in tema di armonizzazione contabile - contiene la disciplina delle modalità con le quali gli enti locali devono procedere a ripianare il disavanzo di amministrazione. In particolare, il primo comma prevede che il disavanzo possa essere applicato *“all’esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto di gestione”* oppure *“negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all’adozione di una deliberazione avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio”*.

Tale disposizione impone all’organo consiliare competente a deliberare il rendiconto della gestione di adottare provvedimenti idonei a ripianare il disavanzo di amministrazione accertato in sede di approvazione del rendiconto, prevedendo la duplice possibilità - la cui

valutazione, basata sulla sostenibilità delle modalità di ripristino dell'equilibrio di bilancio, è rimessa alla scelta dell'organo consiliare - di applicare il disavanzo di amministrazione accertato interamente all'esercizio successivo (iscrivendolo in bilancio come prima posta negativa) oppure di prevedere il suo ripiano nell'arco temporale massimo di un triennio, e comunque non oltre la consiliatura.

4.1. In relazione all'organo comunale sul quale ricade il predetto obbligo, in particolare, nell'ipotesi di commissariamento dell'ente, è intervenuta di recente la Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 30/2016/QMIG.

In tale decisione è stato affermato il principio di diritto secondo il quale *“l'obbligo di provvedere a ripianare il disavanzo di amministrazione di cui all'articolo 188 del TUEL, nei termini e secondo le modalità ivi disciplinate, rileva a prescindere dall'organo titolare dei poteri da esercitare per il raggiungimento di tale scopo. Laddove l'applicazione del disavanzo all'esercizio in corso risulti non sostenibile dal punto di vista finanziario, lo stesso deve essere distribuito negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione avuto riguardo solo alla sua estensione minima obbligatoria triennale e salvaguardando le compatibilità economico-finanziarie del processo di programmazione. La circostanza che gli esercizi successivi superino la consiliatura in corso e coincidano con il periodo di mandato elettivo di una nuova amministrazione non costituisce impedimento giuridico-contabile all'adozione del ripiano pluriennale che essere obbligatoriamente adottato”*.

Con tale delibera è stato chiarito che, qualora in sede di approvazione del rendiconto di un determinato esercizio emerga un disavanzo di amministrazione, l'organo comunale competente (consiglio comunale o commissario prefettizio) deve immediatamente adottare provvedimenti idonei al suo ripiano secondo le modalità indicate nell'articolo 188 TUEL. Tali modalità, giova ribadire, consistono nell'applicazione dell'intero disavanzo ad un solo esercizio finanziario (ripiano annuale) oppure ad un arco temporale più lungo, ma al massimo triennale (ripiano pluriennale). E' stato, altresì, precisato che, nell'ipotesi di commissariamento dell'ente, la decisione relativa al recupero del disavanzo deve essere adottata dal commissario prefettizio sulla base della sostenibilità finanziaria del piano di recupero stesso che può avere una durata temporale annuale o anche pluriennale; l'ulteriore vincolo temporale della *“durata della consiliatura”* si applica unicamente nell'ipotesi in cui il ripiano del disavanzo accertato in sede di rendiconto di esercizio sia adottato dall'organo consiliare, competente in via ordinaria.

5. Sulla base delle considerazioni che precedono e tenuto conto del principio di diritto formulato nella richiamata delibera, la Sezione osserva quanto segue.

L'accertamento del disavanzo di amministrazione da parte dell'organo (commissario prefettizio) che, per un limitato periodo di tempo, si occupa della gestione dell'ente locale in sostituzione degli organi elettivi, impone al predetto organo l'adozione di provvedimenti idonei a recuperare l'eventuale disavanzo accertato in sede di approvazione del rendiconto di un determinato esercizio. Ciò non impedisce però che, a seguito dello svolgimento di elezioni amministrative cui consegua la formazione dei nuovi organi di gestione ordinaria dell'ente locale, l'organo consiliare competente possa modificare la delibera adottata dal commissario prefettizio relativa al recupero del disavanzo, purché ciò avvenga nei limiti del rispetto dei vincoli temporali imposti dall'articolo 188 TUEL (ripiano anche pluriennale, ma di durata massima triennale e limite della consiliatura) e sempreché la decisione trovi il suo fondamento in una diversa valutazione della sostenibilità finanziaria del nuovo piano di recupero del disavanzo.

Resta fermo, comunque, come precisato dalla Sezione delle Autonomie nella delibera sopra citata che, qualora la misura di risanamento triennale di cui all'art. 188 TUEL non sia sufficiente a ripristinare gli equilibri di bilancio, l'ente locale dovrà ricorrere ad *“altre eventuali e più radicali misure quali il ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale o la dichiarazione di dissesto”* (cfr. punto n. 6 del considerato in diritto).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco di Cesenatico e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 7 dicembre 2016.

Il presidente
f.to (Carlo Greco)

Il relatore
f.to (Benedetta Cossu)

Depositata in segreteria in data
Il direttore di segreteria

f.to (*Rossella Broccoli*)

