



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Maurizio Stanco	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere
Pierpaolo Grasso	Consigliere
Giovanni Natali	Referendario, <i>relatore</i>

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Melissano (LE) con nota prot. 9178 del 30.9.2019, assunta al protocollo della Sezione n. 4404 dell'1.10.2019;

udito il relatore dott. Giovanni Natali nella camera di consiglio del 30.10.2019, convocata con ordinanza n. 73/2019.

Premesso in

FATTO

Con la nota citata è stata formulata una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 in materia di anticipazioni di liquidità rispetto alle quali sia sopravvenuto il dissesto. In particolare, premesso che:

- il Comune ha dichiarato il dissesto finanziario con deliberazione del Consiglio n. 44 del 10.12.2016;
- prima della deliberazione del dissesto il Comune ha ottenuto da Cassa Depositi e Prestiti (CDP) n. 3 anticipazioni di liquidità per circa € 4,3 mln finalizzate al pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili ex d.l. n. 35/2013, d.l. n. 66/2014 e d.l. n. 78/2015;

- in relazione alle 3 anticipazioni sono state certificate somme non spese per circa € 230.000;
- con nota del 24.4.2019 CDP ha chiesto il rimborso della somma non spesa (€ 118.839,74) relativamente alla sola anticipazione ex d.l. n. 78/2015; detta somma è l'unica – rispetto al totale certificato non speso – a trovare capienza nel fondo cassa (€ 121.271,75) al 31.12.2016, vincolato in favore dell'Organo straordinario di liquidazione (OSL) con il rendiconto di gestione 2017;
- in sede di consuntivo 2017 (primo rendiconto della gestione ordinaria dopo la dichiarazione del dissesto) il Comune non ha accantonato a carico del bilancio riequilibrato l'anticipazione non spesa e non richiesta da CDP, ritenendola inerente a fatti di gestione consumatisi entro il 31.12.2016 (e, dunque, non di competenza della gestione ordinaria) e tenuto conto che tra le fattispecie escluse dalla competenza dell'OSL ai sensi dell'art. 255, comma 10, TUEL non figura l'anticipazione di liquidità;
- l'Organo di revisione ha espresso al riguardo avviso contrario, ritenendo che l'anticipazione non spesa e non richiesta da CDP debba essere posta a carico della gestione ordinaria, che quindi registrerebbe nel 2017 un maggior disavanzo. In particolare, il Revisore ha:
 - ritenuto non applicabile l'art. 255, comma 10, TUEL, atteso che l'importo dell'anticipazione di liquidità non speso e non richiesto da CDP non può essere considerato residuo, essendosi in presenza di un vincolo sull'anticipazione di tesoreria ex art. 195, comma 1, TUEL; e il comma 10 dell'art. 255 TUEL stabilisce che non compete all'organo straordinario di liquidazione l'amministrazione dell'anticipazione di tesoreria di cui all'art. 222 TUEL;
 - richiamato l'art. 1, comma 13-bis del d.l. n. 35/2013, in base al quale gli enti locali ai quali viene concessa l'anticipazione di liquidità all'esito del pagamento di tutti i debiti devono utilizzare le somme residue per l'estinzione dell'anticipazione di liquidità concessa alla prima scadenza di pagamento della rata prevista dal relativo contratto affinché venga rimodulato il relativo piano di ammortamento;

- affermato, conclusivamente, la necessità di restituire a CDP l'importo non speso e non richiesto dalla stessa Cassa e la cassa vincolata al 31.12.2016, in vista della rimodulazione del relativo piano di ammortamento;
- riscontrando una richiesta di parere del Comune, con nota del 9.8.2019 la Direzione centrale per la Finanza locale del Ministero dell'Interno ha affermato che: *i) il contratto di anticipazione di liquidità non rientra nella fattispecie derogatoria dell'art. 255, comma 10 TUEL, in quanto il credito non è assistito da delegazione di pagamento ma è garantito da prelievo diretto da parte dell'Agenzia delle Entrate a valere sui pagamenti di spettanza dell'ente relativi all'imposta municipale propria; ii) le fattispecie disciplinate dall'art. 255, comma 10 TUEL sono derogatorie rispetto al criterio generale di riparto delle competenze fra OSL e Comune, previsto dall'art. 252, comma 4, TUEL e, in quanto tali, insuscettibili di interpretazione estensiva; iii) con riferimento al dissesto del Comune di Melissano, «le somme giacenti nelle casse comunali e già introitate in data del 21.12.2015 a titolo di anticipazione di liquidità ex art.8, d.l. n. 78/2015, non rientrano nella disponibilità dell'O.S.L. e, pertanto, fatti salvi i rapporti con l'ente erogatore, vanno restituite»;*
- con riferimento agli importi dell'anticipazione di liquidità non spesi e che non trovano capienza nel fondo cassa al 31.12.2016, in sede di approvazione del bilancio di previsione 2018-2020 il Comune ha ritenuto di confermare la posizione espressa in sede di consuntivo 2017 (competenza dell'OSL a provvedere al rimborso); ciò sulla base di quanto sostenuto dal Ministero dell'Interno in merito all'esclusione dell'anticipazione di liquidità dall'ambito di applicazione dell'art. 255, comma 10, TUEL e all'impossibilità di un'interpretazione estensiva delle relative disposizioni;
- con verbale del 21.8.2019 l'Organo di revisione ha nuovamente ritenuto non condivisibile la posizione del Comune;

è stato chiesto di sapere:

- 1) se, qualora le somme giacenti nel fondo cassa al 31.12 dell'anno precedente all'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato non siano sufficienti a soddisfare la richiesta di restituzione degli importi non spesi a

- titolo di anticipazione di liquidità (perché, sebbene contabilizzate come vincolate, sono state utilizzate per altri pagamenti): *i*) si debba ricostituire la cassa vincolata delle somme da restituire a CDP mediante la realizzazione delle entrate relativa alla massa attiva di competenza dell'OSL; *ii*) in alternativa, stante l'esclusione dell'anticipazione di liquidità dalle fattispecie derogatorie di cui all'art. 255, comma 10 TUEL, CDP debba presentare domanda di ammissione al passivo gestito dall'OSL;
- 2) se, quanto al rimborso annuale delle rate di ammortamento per capitale e interessi a vantaggio del soggetto erogatore dell'anticipazione di liquidità, sia configurabile il diritto del Comune all'insinuazione nella massa passiva gestita dall'OSL per il recupero delle somme a tal fine corrisposte a CDP successivamente alla dichiarazione del dissesto.

Considerato in

DIRITTO

1. Preliminarmente la Sezione è chiamata a scrutinare l'ammissibilità della richiesta di parere, sotto i profili soggettivo (legittimazione del soggetto e dell'organo richiedenti) e oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica; generalità e astrattezza del quesito; mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile e amministrativa).

1.1 Quanto al primo profilo, nell'adunanza del 27.4.2004 la Sezione delle Autonomie ha deliberato «*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*», poi integrati da successive delibere (tra cui del. n. 13/AUT/2007), con cui ha precisato che la legittimazione «è *circoscritta ai soli enti previsti dalla norma, stante la natura speciale che essa assume, rispetto all'ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte*»; la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati.

Nel caso in esame il quesito è stato formulato dal Sindaco e, dunque, dall'organo rappresentativo dell'Ente (art. 50, comma 2, del d.lgs. 18.8.2000, n. 267, TUEL), legittimato ad attivare la funzione consultiva della Corte dei conti.

In linea con un consolidato orientamento, non è di ostacolo all'ammissibilità in esame l'attuale non operatività nella Regione Puglia del Consiglio delle autonomie locali, previsto dall'art. 45 dello Statuto regionale (approvato con l.r. 12.5.2004, n. 7) e di cui sono state disciplinate modalità di composizione, elezione e competenze (l.r. 26.10.2006, n. 29); tanto alla luce della locuzione «*di norma*» contenuta nell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003, che non preclude una richiesta diretta di parere da parte degli enti sub-regionali.

1.2 Per quanto concerne l'ammissibilità oggettiva, il giudice contabile ha da tempo espresso l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, «*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*» (delibera 5/AUT/2006, richiamata da delibera n. 54/CONTR/2010).

Successivamente, è stato precisato che: *i)* sebbene la materia della contabilità pubblica costituisca una categoria concettuale ampia e di difficile delimitazione, l'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003 «*non ha conferito una funzione di consulenza di portata generale*»; *ii)* una richiesta di parere è ammissibile quando tratta di «*questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali*», essendo «*riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto ... sul bilancio*»; *iii)* sono estranee all'ambito della funzione consultiva in esame le situazioni in cui difettano «*quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*»; *iv)* «*l'ausilio consultivo deve essere reso senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali, e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali*» (delibera n. 3/SEZAUT/2014/QMIG).

2. Alla luce dei predetti principi, il Collegio ritiene che la richiesta di parere difetti dei requisiti oggettivi necessari a una disamina nel merito.

Il quesito, infatti, non attiene – se non indirettamente – all’interpretazione di disposizioni rilevanti sul piano della contabilità pubblica, ma si risolve in una richiesta di consulenza in merito a un ambito concreto dell’azione amministrativa dell’Ente (incapienza delle somme giacenti nel fondo cassa al 31.12 dell’anno precedente all’approvazione dell’ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato ai fini della restituzione degli importi non spesi a titolo di anticipazione di liquidità perché, sebbene contabilizzate come vincolate, quelle somme sono state utilizzate per altri pagamenti) che peraltro – alla stregua delle informazioni desumibili dall’istanza di parere – appare non in linea con il quadro normativo di riferimento e suscettibile di integrare un’ipotesi di illecito erariale.

In proposito si richiama la sentenza della Corte dei conti, Sez. giur. reg. Sicilia 24 luglio 2018, n. 669, che – pronunciandosi su un’ipotesi di danno contestata dalla Procura erariale ad alcuni amministratori locali in relazione all’utilizzo improprio delle risorse statali concesse al Comune a titolo di anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 – ha chiarito che *«ove il denaro acquisito onerosamente (essendo previsto il pagamento di interessi sull’anticipazione di liquidità) non sia stato utilizzato, né tempestivamente restituito per la parziale estinzione dell’anticipazione di liquidità (come peraltro disposto dall’articolo 1, comma 13-bis del citato D.L. n. 35 del 2013, inserito dalla legge di conversione n. 64 del 2013, dove si legge anche che "La mancata estinzione dell’anticipazione entro il termine di cui al precedente periodo è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni")*, la relativa spesa per interessi dovrà essere ritenuta inutile e, dunque, dannosa».

In definitiva, l’odierna istanza di parere è volta a ottenere un pronunciamento della Sezione su una situazione che, per la sua segnalata peculiare e grave divergenza dal quadro normativo, risulta specifica e naturalmente insuscettibile di poter rivestire rilievo generale.

P.Q.M.

la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Melissano è inammissibile.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 30.10.2019.

Il Magistrato relatore

F.to Giovanni Natali

Il Presidente

F.to Maurizio Stanco

Depositata in segreteria il 5 novembre 2019

Il Direttore della segreteria

F.to Salvatore Sabato