



## 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. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario (relatore)
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 24 settembre 2020 ha assunto la seguente:

#### DELIBERAZIONE

##### **sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Cinisello Balsamo (MI)**

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 richiesta di parere n. 64026 del 9 settembre 2020 - e la documentazione allegata - proposta, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131,

dal Sindaco del Comune di Cinisello Balsamo (MI) ed acquisita al protocollo pareri di questa Sezione al n. 49 in data 9 settembre 2020;

VISTA l'ordinanza n. 50/2020 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata;

VISTA l'ordinanza n. 36/2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams"

UDITO il relatore, dott.ssa Rita Gasparo.

### **PREMESSO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Cinisello Balsamo (MI) ha presentato una richiesta di parere al fine di ottenere utili elementi idonei ad assicurare la piena conformità a legge dell'attività procedimentale che l'Ente dovrà porre in essere in sede di esecuzione di un lodo arbitrale che lo vede soccombente in una complessa vicenda contenziosa, ancora in itinere.

Precede l'oggetto dell'istanza la ricostruzione particolareggiata del quadro fattuale sul quale è insorta la controversia, incentrata sulla spettanza dell'obbligo di pagamento, da parte del Comune di Cinisello Balsamo, degli introiti di tariffazione integrata nel contesto SITAM, Sistema Integrato Tariffario dell'Area Milanese gestito da ATM, con riferimento alle linee 710, 711 e 712 di trasporto pubblico locale (TPL), in favore del vettore Società Caronte (concessionaria) con la quale era stato sottoscritto il contratto di servizio in data 21 luglio 1997.

Le condizioni contrattuali ivi fissate, nel richiamare gli articoli del Capitolato Speciale di Appalto, già noti a Caronte s.r.l. in sede di gara per l'aggiudicazione della concessione, prevedevano, da un lato, ad un contributo pubblico nelle spese di esercizio, annuo, a carico del Comune; dall'altro, gli "Obblighi tariffari ed introiti di tariffazione", rispetto ai quali era specificato: "Tariffa in vigore per la relazione urbana rispondente alle vigenti leggi oltre alle condizioni di adesione SITAM, gli

introiti di tariffazione saranno versati al concessionario attraverso il gestore SITAM”.

Pertanto veniva espressamente previsto che ATM, gestore SITAM al quale il Comune istante aveva aderito, pagasse i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti (introiti di tariffazione) alla Società Caronte con la quale avrebbe dovuto stipulare apposita convenzione, in esecuzione degli obblighi previsti dal Capitolato di gara; convenzione, invece, successivamente stipulata tra ATM e il Comune di Cinisello Balsamo, che si faceva tramite e garante in qualsiasi rapporto tra ATM e il Vettore concessionario (Caronte).

Sulla base di tale impegno, la società creditrice promuoveva un giudizio arbitrale nei confronti dell’Ente per chiedere la condanna al pagamento dei predetti introiti di tariffazione integrata SITAM in suo favore, litispendente, peraltro, altro giudizio avanti il giudice ordinario (Tribunale Civile di Milano) avverso ATM, avente medesima *causa petendi e petitum* parzialmente sovrapponibile, motivi, pertanto, di preliminare eccezione sollevata dal Comune che richiedeva declaratoria di litispendenza, con conseguente sospensione del giudizio.

Il collegio arbitrale, rigettate le eccezioni del Comune, e ritenuto che la già menzionata pronuncia in favore di Caronte e nei confronti di ATM, che peraltro l’aveva impugnata dinanzi alla Corte di Appello di Milano, costituisse condanna del condebitore solidale, accoglieva sostanzialmente le pretese di parte ricorrente.

Allo stato il lodo è stato impugnato dal Comune, che ne ha chiesto la sospensione cautelare, ed il gravame pende davanti alla Corte di Appello di Milano, non ritenendosi il Comune stesso a nessun titolo obbligato a corrispondere a Caronte gli importi di tariffazione derivanti dalla vendita dei titoli di viaggio integrati.

In conseguenza della decisione arbitrale, il Comune ha deliberato un’idonea variazione di bilancio a seguito di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell’art. 194, comma 1, lett. a) del TUEL, avvenuto con deliberazione consiliare n. 19/2020, inviata alla competente Procura erariale.

Stante la complessa vicenda giudiziaria, con la presente istanza l'amministrazione comunale ha rappresentato una proposta transattiva al fine di ridurre la sua esposizione debitoria, declinando i punti sui quali la società Caronte sarebbe disponibile a raggiungere un accordo, chiedendo altresì lumi sul conseguente regime di responsabilità che la stipula della transazione o il rifiuto della stessa comporterebbe alla luce della nuova disposizione normativa di cui all'art. 21, comma 2, del d. l. n. 76/2020.

A conclusione di quanto premesso sopra, e riportati i principi espressi dalla giurisprudenza contabile in ordine ai presupposti e ai limiti richiesti per la stipulazione di accordi transattivi, di cui l'istante afferma di essere ben a conoscenza, lo stesso pone tre quesiti, non essendo ben chiaro: "1) *Se essi siano applicabili anche alle ipotesi in cui il giudizio in sede contenziosa (nel caso di specie in appello) sia in corso e quindi si possa rinunciare allo stesso; 2) se siano applicabili anche in caso di rifiuto di una proposta transattiva, in ragione della possibilità successiva di soccombenza in giudizio e aggravamento del debito; 3) se risultino ancora attuali alla luce della citata riforma, sia pure temporanea, recata dall'art. 21, comma 2 citato, in considerazione della lettera della norma, che esclude responsabilità per colpa grave e la prevede solo in caso di dolo con volontà di cagionare il danno, e in ragione della permanenza invece della responsabilità erariale in ipotesi di omissione o inerzia; proprio il termine omissione genera qualche perplessità, se esso fosse interpretabile nel senso che comprenda anche ipotesi nella quale dopo adeguata istruttoria volutamente l'amministrazione ometta di compiere un'azione, come nei casi di rifiuto di una proposta di controparte di transazione*".

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

In via preliminare la Sezione ritiene la valida costituzione del Collegio mediante collegamento da remoto, stante il perdurare dello stato di emergenza epidemiologica per COVID-19 e tenuto conto che l'esercizio dell'attività consultiva, ex art. 7 comma 8 della legge n. 131/2003, non implica alcun contraddittorio con l'Ente che ha richiesto il parere.

1. 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.

La Sezione è chiamata a verificare, in via preliminare, la sussistenza dei necessari requisiti di ammissibilità, 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 del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. Relativamente alla condizione soggettiva di ammissibilità, si rappresenta che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, sopra citato, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo ulteriori forme di collaborazione nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Recita, altresì, che *“Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane»*, così riproducendo letteralmente l'elencazione tassativa dell'articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale lo stesso articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 è norma di attuazione (vd. deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La richiesta di parere può dichiararsi ammissibile, giacché formulata dal Sindaco del Comune di Cinisello Balsamo (MI), soggetto che agisce in nome e per conto dell'Ente, poiché investito del potere di rappresentanza dello stesso e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (vd. art. 50, comma 2, del TUEL).

1.2. In merito alla condizione di ammissibilità oggettiva, la disposizione contenuta nel predetto comma 8 dell'art. 7 della legge 131 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.

Si richiamano i contributi apportati sul punto 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 (5/AUT/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).

Queste ultime hanno condiviso la linea interpretativa della Sezione delle Autonomie, laddove nella deliberazione n. 5 del 2006 è stata privilegiata 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.

L'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa, di converso, le investirebbe di una funzione di consulenza generale delle autonomie locali, in spregio dello stesso limite della "materia di contabilità pubblica" posto dal legislatore ex art. 7, comma 8, citato, e con l'effetto ulteriore di inserire la Corte dei conti nei processi decisionali degli Enti territoriali, sui quali è invece chiamata ad esercitare il controllo nella veste di organo esterno e neutrale.

Alla luce di quanto esposto, non sono condivisibili quelle coordinate interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio.

In termini esplicativi, la Sezione delle Autonomie, con la già richiamata delibera n. 5 del 2006, ha avuto significativamente modo di precisare che *"se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione*

*di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico”.*

Al contempo le Sezioni riunite medesime, nella pronuncia sopra richiamata, hanno fatto riferimento ad una visione dinamica dell’accezione “materia di contabilità pubblica”, che sposta “l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”; a corollario di tale assunto, sono state ricomprese nella funzione consultiva della Sezione regionale di controllo “*quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all’art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”.*

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, ne deriva che nella portata della nozione di “materia di contabilità pubblica” vengono ricondotte talune materie, le quali, in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa degli enti territoriali, in gran parte corrente, idonea quindi ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci, si ripercuotono direttamente sugli equilibri di bilancio.

Tutto ciò premesso, 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).

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.

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 un ulteriore presupposto di ammissibilità della richiesta di parere.

Del pari 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).

La presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini può costituire un indicatore sintomatico dell'estraneità della questione alla "materia di contabilità pubblica, trattandosi di fattispecie in cui i profili contabili non sono preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico, conoscibili dal giudice naturale di appartenenza.

Limitatamente a tale profilo, si richiama la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, secondo cui *la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari".*



In siffatto contesto giurisprudenziale, è evidente come la presente richiesta di parere, articolata nei tre quesiti sopra esposti, sia inammissibile dal lato oggettivo sotto diversi aspetti.

In particolare, la richiesta non afferisce ad una problematica di carattere generale riguardante l'interpretazione di una norma di contabilità pubblica; al contrario, si chiedono chiarimenti ermeneutici a seguito della recente riforma che ha toccato la disciplina sostanziale della responsabilità del pubblico dipendente che cagioni un danno all'Erario (art. 1, comma 1, della L. n. 20/1994) intervenendo su una delle componenti strutturali dell'illecito amministrativo-contabile, ossia l'elemento psicologico, privato della colpa grave in caso di condotta attiva (quesito n. 3).

La richiesta di parere, inoltre, è volta ad ottenere un avallo preventivo su uno specifico atto transattivo, precisamente la proposta transattiva sviluppata nei punti declinati nella stessa nota citata in epigrafe, che l'Ente esprime la necessità di adottare, temendo la soccombenza in giudizio e l'aggravamento della sua situazione debitoria nel caso optasse per la prosecuzione del contenzioso (quesito n. 2).

Lo scrutinio nel merito dell'istanza in esame si risolverebbe altresì in un'indebita interferenza della Sezione in una scelta discrezionale dell'Ente, di esclusiva spettanza di quest'ultimo, rischiando conseguentemente di condizionare l'attività di amministrazione attiva sulla quale è invece chiamata ad esercitare un controllo esterno e neutrale (cfr. deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 8/2020/PAR e deliberazioni in essa richiamati n. 181/2017/PAR e 108/2018/PAR). La richiesta di parere, in altri termini, non può condurre al risultato di immettere la Sezione regionale di controllo nei processi decisionali concernenti fatti gestionali specifici dell'Ente.

L'istanza in esame si profila ulteriormente inammissibile per le potenziali interferenze e/o sovrapposizioni con le funzioni intestate ad altri plessi giurisdizionali, posta la pendenza del giudizio di secondo grado, instaurato dall'istante presso la Corte di appello di Milano, e per i possibili sviluppi della vicenda in sede di giurisdizione contabile, qualora foriera di responsabilità erariale (quesito n. 1).

In via conclusiva, alla luce delle già indicate considerazioni, un riscontro nel merito della istanza di parere, riportata in premessa, sarebbe del tutto incompatibile con la latitudine consultiva della funzione intestata dal vigente ordinamento alle articolazioni territoriali di controllo della Corte dei conti. I quesiti in essa formulati, in disparte i principi di diritto già affermati in materia (cfr. anche la deliberazione di questa Sezione n. 65/2020/PAR che richiama la sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, n. 196/2019), presentano potenziali interferenze con l'attività giudiziaria di altra magistratura e di questa Corte, non intercettano norme di contabilità pubblica e sottendono valutazioni attinenti alla concreta attività gestionale dell'Ente.

### **P.Q.M.**

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - dichiara inammissibile, sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere di cui in epigrafe.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 24 settembre 2020.

Il Relatore

(dott.ssa Rita Gasparo)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

25 settembre 2020

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)