

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 22 gennaio 2016 composta da:

| | | |
|-----------------------|------------------------|------------|
| Presidente di Sezione | Agostino Chiappiniello | Presidente |
| Consigliere | Stefania Petrucci | |
| Primo Referendario | Rossana De Corato | |
| Primo Referendario | Cosmo Sciancalepore | |
| Referendario | Carmelina Adesso | Relatore |

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Sammichele di Bari (BA), trasmessa con prot. n. 29 del 4 gennaio 2016 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 5 gennaio 2016 prot. 0000015-05/01/2016-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n.7/2016 con la quale è stata convocata la Sezione Regionale di Controllo per il giorno 22 gennaio 2016;

udito il relatore, Referendario Carmelina Adesso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Sammichele di Bari chiede alla Sezione un parere in merito alla riconoscibilità come debito fuori bilancio ai sensi dell'art 194 lett b) d. lgs 267/00 del debito derivante da presunte irregolarità fiscali e facente capo ad un'associazione non riconosciuta a cui l'ente partecipa.

In particolare, il Sindaco espone che:

- 1) con deliberazione consiliare n. 6 del 20.01.2005 il Comune ha costituito un'associazione non riconosciuta (Associazione partecipata "Città Nuova"), con la partecipazione dell'ente e di singoli cittadini, per la gestione di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica (attività sportive, culturali e di tempo libero) e con la

concessione diretta, mediante la sottoscrizione di appositi contratti di servizio, dell'uso di beni in proprietà comunale (il Museo della Civiltà contadina Dino Bianco, la Biblioteca Comunale ed alcuni impianti sportivi di proprietà pubblica). Con la citata deliberazione consiliare sono stati, inoltre, approvati lo statuto e l'atto costitutivo;

- 2) nella fase iniziale l'Associazione, i cui organi (presidente e parte maggioritaria del consiglio direttivo) sono stati nominati dal Comune, ha correttamente condotto le gestioni affidate, anche in considerazione dei contributi conferiti dal Comune e previsti dallo statuto;
- 3) successivamente, l'Associazione ha visto ridursi il proprio spazio operativo e solo con deliberazione n. 35 del 11.09.2014 il Consiglio Comunale ha statuito il rinnovo dell'affidamento della gestione del Museo di Civiltà contadina e pertinenze, della biblioteca comunale e dei campi di calcio, approvando nuovi schemi di convenzione (peraltro, mai sottoscritti e portati ad esecuzione);
- 4) in data 24.12.2014 il Presidente ed il Consiglio direttivo dell'Associazione hanno rassegnato le dimissioni, sicché l'ente è rimasto totalmente privo di organi che ne potessero assicurare la rappresentanza legale e giuridica, con conseguente impossibilità di raggiungere il fine associativo;
- 5) per tali ragioni, il Consiglio Comunale con deliberazione n. 6 del 19.02.2015 ha disposto il commissariamento al fine di procedere alla liquidazione dell'ente ed alla devoluzione del residuo patrimonio al Comune;
- 6) a fine esercizio finanziario 2014 è stato notificato all'Associazione un processo verbale di constatazione redatto dalla Guardia di Finanza per presunte irregolarità di natura fiscale relative ai periodi di imposta dal 2008 al 2012;
- 7) successivamente, in relazione alla sola annualità 2008, l'Agenzia delle Entrate ha notificato un duplice atto di accertamento sia all'Associazione sia ai rappresentanti legali (tra cui il medesimo Sindaco istante), mentre per le annualità dal 2008 al 2012 si è in attesa delle determinazioni dell'Agenzia, anche in considerazione delle controdeduzioni opposte al PVC della Guardia di Finanza;
- 8) per l'annualità 2008 il Commissario liquidatore e i singoli rappresentanti legali hanno optato per la definizione rateale della pretesa erariale, in sede di accertamento con adesione;
- 9) ad oggi permane un'obbligazione passiva di natura tributaria per le annualità dal 2008 al 2012 che rischia di non poter essere soddisfatta con le sole risorse dell'Associazione. Quest'ultima, infatti, è titolare di due conti correnti: uno del tutto privo di sposte attive e l'altro contenente i residui di un finanziamento regionale da restituire integralmente e, peraltro, destinatario di un'ulteriore indagine della Guardia di Finanza, tuttora in corso;

Alla luce di quanto sopra esposto, il Sindaco chiede se *"la ulteriore posizione debitoria dell'Associazione nei confronti dell'Agenzia delle Entrate possa essere coperta dal Comune di*

Sammichele di Bari (di cui l'istituzione medesima, al di là della veste giuridica di ente privo di perfetta autonomia patrimoniale, è stata definita ente strumentale) attraverso il riconoscimento del relativo debito fuori bilancio. Ciò in considerazione del fatto che il disavanzo (discendente dall'inadempimento di obbligazione di natura tributaria e palesatosi in sede di liquidazione) deriva da fatti connessi alla gestione dell'istituzione, destinataria, come in precedenza indicato, di contributi dell'ente locale nel primo periodo di attività"

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Sammichele di Bari, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile,

la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Stante quanto sopra, il quesito formulato dal Comune è ammissibile sul piano oggettivo in quanto afferente alla corretta contabilizzazione delle spese.

Tuttavia, l'analisi deve essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo precluso a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata.

Passando al merito della richiesta, il Sindaco chiede se il debito tributario di un'associazione non riconosciuta, di cui il Comune è associato, destinataria di contributi comunali e il cui scopo è la gestione di servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, possa essere riconosciuto come debito fuori bilancio ai sensi dell'art 194 lett b) d lgs 267/2000.

La disposizione da ultimo richiamata contempla, tra le fattispecie suscettibili di riconoscimento, le obbligazioni derivanti da *"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"*.

Come già ricordato da questa Sezione, il debito fuori bilancio è *"ogni debito che non risulti preventivamente previsto nel bilancio dell'ente e, quindi, impegnato, su quel bilancio, nelle forme di legge, in coincidenza con l'assunzione di un'obbligazione giuridicamente perfezionata"* (Sezione Puglia, deliberazione n. 149/PAR/2015).

Con specifico riferimento ai debiti scaturenti dalla gestione di enti strumentali di enti locali, la riconoscibilità è subordinata alla ricorrenza di determinati presupposti soggettivi ed oggettivi.

Sul piano soggettivo, deve trattarsi di debiti inerenti a consorzi, aziende speciali o istituzioni, ossia a soggetti partecipati totalmente da enti pubblici per lo svolgimento di funzioni o di servizi privi di rilevanza economica e disciplinati dal medesimo TUEL agli articoli 31 e 114.

Si tratta di soggetti che o sono del tutto sforniti di personalità giuridica, atteggiandosi a meri organismi strumentali (istituzione), o, pur dotati di personalità giuridica, sono sottoposti ad uno stringente controllo da parte dell'ente locale, attraverso l'esercizio della vigilanza sulla struttura e sull'attività, l'approvazione dei bilanci e degli atti più importanti della vita economico-gestionale e la diretta partecipazione del rappresentante legale dell'ente alla vita dell'organismo, con la presenza in assemblea (cfr., con riferimento all'azienda speciale,

Consiglio di Stato, sez V, n. 4586/2001: *"l'azienda speciale è comunque soggetto istituzionalmente dipendente dall'Ente locale ed è con esso legata da stretti vincoli sul piano della formazione degli organi, degli indirizzi, dei controlli e della vigilanza, al punto da farla ritenere elemento del sistema amministrativo facente capo allo stesso ente territoriale, ovvero, pur con l'accentuata autonomia derivatela dall'attribuzione della personalità giuridica, finanche parte dell'apparato amministrativo del Comune "*)

Sul piano oggettivo, è necessario che sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di bilancio che l'art 114 Tuel - disposizione richiamata dall'art 31 per i consorzi- impone espressamente per le aziende speciali (per le quali l'equilibrio costi/ricavi discende dalla stessa natura di ente pubblico economico) e per le istituzioni (nei cui confronti all'equilibrio economico si aggiunge l'obbligo di pareggio finanziario) e che il disavanzo derivi da quella stessa attività di gestione su cui l'ente locale esercita il controllo, indirizzandola.

Ciò posto si ricorda che, per giurisprudenza costante di questa Corte, l'elencazione delle fattispecie di riconoscimento dei debiti fuori bilancio contenuta nell'art. 194 del TUEL è da considerarsi tassativa, in considerazione della natura eccezionale di detta previsione normativa, finalizzata a limitare il ricorso ad impegni non derivanti dalla normale procedura di bilancio (cfr. Sezione Umbria deliberazione n. 123/2015/PAR , Sezione Piemonte, deliberazione n. 4/2007; Sezione Basilicata, deliberazione n. 16/2007; Sezione Puglia, deliberazione n. 106/2009).

Dalla tassatività delle fattispecie di riconoscimento contemplate dalla legge discende l'impossibilità di applicazione analogica, sicché, non rientrando l'associazione non riconosciuta nel perimetro soggettivo di operatività della disposizione, è precluso il riconoscimento dei debiti facenti capo a tale soggetto.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Sammichele di Bari (BA).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 22 gennaio 2016.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 22/01/2016

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo