

Delibera n. 67/2007/par

Deliberazione n. 67/2007



Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Calabria

NELL'ADUNANZA DEL 30 Marzo 2007

composta dai magistrati:

- | | |
|---|------------|
| - - Pres. Sez. Silvio AULISI | Presidente |
| - - Cons. Luigi CONDEMI | Componente |
| - - Cons. Vittorio CIRO' CANDIANO, relatore | Componente |
| - - Primo ref. Anna BOMBINO | Componente |

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

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;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la nota n. 22154 dell'11.12.2006, con la quale il Comune di Bisignano (CS) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione, prot. n. 3274 dell'11.12.2006;

VISTA l'ordinanza n. 8 del 26.03.2007, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Consigliere relatore, dott. Vittorio Cirò Candiano.

RITENUTO IN FATTO

Il Comune di Bisignano (CS), con la sopra citata nota n. 22154 dell'11 dicembre 2006, ha promosso il parere di questa Sezione al fine di conoscere se l'Ente può utilizzare i fondi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili del Comune per il finanziamento di "debiti fuori bilancio" di parte corrente, riconosciuti ai sensi dell'art.194 del d.lgs n.267/2000, così come indicato, tra l'altro, dall'art.193, comma 3, dello stesso d.lgs n.267/2000.

In tale contesto il Comune medesimo pone anche il quesito se sia possibile destinare risorse iscrivibili obbligatoriamente al titolo IV dell'entrata, quali appunto i proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili, al finanziamento di spese correnti, quali quelle per "acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art.191 del Tuel", riconosciute come debiti fuori bilancio, da collocare obbligatoriamente nel titolo I della spesa, in presenza dell'art.175, comma 6, primo periodo, del d.lgs n.267/2000, secondo il quale *"sono vietati prelievi dagli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate iscritte nei titoli IV e V per aumentare gli stanziamenti per gli interventi finanziati con le entrate dei primi tre titoli"*.

In via preliminare va, nell'ordine, accertata l'ammissibilità della richiesta di parere in relazione sia al soggetto richiedente che al contenuto oggettivo del quesito.

Al riguardo è utile rammentare che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo *"ulteriori forme di collaborazione"* ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, *"nonché pareri in materia di contabilità pubblica"*, aggiungendo che *"analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città"*

metropolitane”.

La funzione consultiva in argomento è stata disciplinata, quanto a principi e modalità, dalla Sezione delle Autonomie con atto adottato nella adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati preliminarmente dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di indirizzo e, quindi, individuati i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo della funzione, l'ufficio competente a rendere il parere in relazione al carattere generale o locale dello stesso, il procedimento per l'esercizio della funzione con indicazione dei relativi profili temporali.

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere in esame, occorre verificare la sussistenza contestuale di entrambi i requisiti: soggettivo, cioè la legittimazione del soggetto richiedente, ed oggettivo, cioè l'attinenza alla materia della contabilità pubblica.

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla citata legge n.131/2003, stante la natura speciale che essa assume rispetto alla ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte. La richiesta stessa, d'altra parte, può considerarsi ammissibile se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio regionale, provinciale, comunale).

Nel caso in esame, poiché la richiesta di parere - nelle more dell'attuazione della legge regionale 5 gennaio 2007, n.1, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali nella Regione Calabria - proviene direttamente dal Sindaco del Comune, quale Organo rappresentativo dell'Ente ai sensi dell'art.50 della legge 18 agosto 2000, n.267, la stessa richiesta deve ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

La norma prevede la possibilità di richiedere pareri esclusivamente nella "*materia della contabilità pubblica*". Nell'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo, tale possibilità è limitata agli atti generali, ovvero atti o schemi di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti, nonché in merito a soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, o

attinenti alla preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

Nel caso in esame, poiché la richiesta di parere riguarda una questione di carattere generale incentrata nell'interpretazione di norme di legge, aventi, tra l'altro, riflessi sul piano contabile e finanziario, la stessa richiesta deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Nel merito della questione prospettata va preliminarmente precisato che il "debito fuori bilancio" è solitamente definito come un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabilistiche che regolano il processo finanziario della spesa degli enti locali. In altre parole i debiti fuori bilancio sono costituiti da somme da corrispondere a terzi senza che sia stato adottato preventivamente il dovuto atto contabile di impegno, che qualifica la fase giuridica del processo finanziario della spesa. Tale definizione è conforme alle risultanze dell'ampia giurisprudenza della Corte dei conti in materia, finalizzata a ricondurre nella fisiologia di bilancio i debiti in questione a seconda della accertata legittimità o meno degli stessi ed a stabilire nel contempo le conseguenze negative derivanti da un eventuale mancato riconoscimento.

Ciò emerge chiaramente dalla disamina della normativa sul tema de quo, che ai fini che in questa sede interessano può essere suddivisa in tre fasi che nel loro cronologico insieme riassumono la genesi dell'attuale formulazione del primo comma dell'art.194 del d.lgs n.267/2000.

Nella prima fase, la normativa si è caratterizzata per la finalità di fare emergere, nella logica di "sanatoria" in un'ottica pluriennale di riequilibrio della gestione, i debiti fuori bilancio, intesi quali debiti sommersi o "di fatto", la cui esistenza pervasiva finiva per alterare la veridicità delle risultanze contabili della gestione (art.1 bis del decreto legge 1.7.1986, n.318, convertito dalla legge 9.8.1986, n.488; artt.23 e 24 del decreto legge 2.3.1989, n.66, convertito dalla legge 24.4.1989, n.144).

Nella seconda fase, la disciplina legislativa in materia, sulla base della considerazione

che il fenomeno dei debiti fuori bilancio non fosse di per sé radicalmente ed immediatamente eliminabile, ha formalizzato "a regime" il procedimento di riconoscimento di talune categorie di debiti fuori bilancio (art.12 bis del decreto legge 12.1.1991, n.6, convertito dalla legge 15.3.1991, n.80).

Nella terza fase, infine, la questione dei debiti fuori bilancio cessa di essere un fenomeno "patologico" per acquistare una dimensione " fisiologica", nel senso che, sulla falsariga della precedente classificazione, sono state individuate cinque tipologie di debiti, definiti "fuori bilancio", che ordinariamente possono essere riconosciuti legittimi (art.37 del d.lgs 25.2.1995, n.77; art.12 del d.lgs 11.6.1996, n.336; art.5 del d.lgs 15.9.1997, n.342; artt.191, 193 e 194 del d.lgs 18.8.2000, n.267).

Attualmente, quindi, la più recente normativa di cui al d.lgs n.267/2000, precisando ambito e procedure di riconoscibilità, disciplina, in modo più compiuto e circostanziato rispetto al passato, le fattispecie dei debiti fuori bilancio riconoscibili (art.194, comma 1), la procedura per il riconoscimento degli stessi (art.193, comma 2), i mezzi di finanziamento per la copertura degli oneri relativi (art.193, comma 3, e art.194, comma 3), nonché la possibilità che tali oneri siano ripartiti in più esercizi finanziari (art.194, comma 2).

In tal modo si è fatto rientrare nel campo della fisiologica gestione di bilancio cinque tipologie di debiti fuori bilancio, individuate con le lettere dalla a) alla e) del succitato art.194, per le quali è ora sufficiente, ai fini della regolarizzazione contabile, un atto dell'organo volitivo dell'ente competente, di riconoscimento dell'obbligazione assunta fuori dagli stanziamenti di bilancio, tale da renderne possibile l'imputazione a carico dell'ente medesimo.

Il riconoscimento in argomento si fonda sostanzialmente sul principio dell'indebito arricchimento, articolato nelle due distinte forme dell'utilità acquisita, cioè apprezzamento dell'acquisito vantaggio pubblico, e dell'arricchimento senza causa.

Ora è evidente che una valutazione di utilità pubblica della condotta che ha determinato la specifica sopravvenienza passiva non è sempre necessaria per le fattispecie di cui alle lettere dalla a) alla d) del citato art.194, comma 1, del d.lgs n. 267/2000, trattandosi di situazioni debitorie fuori bilancio che traggono origine non da comportamenti

colpevoli, attivi od omissivi, di amministratori o funzionari, ma da fatti esterni difficilmente prevedibili e regolamentabili, e comunque riguardanti spese dovute per legge o connesse ad adempimenti obbligatori per legge.

Per il riconoscimento delle situazioni di cui alla lett. e) dello stesso art.194, invece, trattandosi di acquisizioni di beni e servizi in violazione della fase giuridica del processo finanziario della spesa, che si sostanzia nell'impegno contabile, ancorché nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale, è richiesto l'accertamento della sussistenza non solo dell'elemento della utilità pubblica, ma anche quello dell'arricchimento senza giusta causa.

L'atto consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, poi, dovrà espressamente dare atto che gli stessi rientrano nei casi tassativamente indicati dal primo comma dell'art.194 e, per quelli ricadenti nella previsione della lett. e) dello stesso primo comma, che gli stessi soddisfano i requisiti di accertata e dimostrata utilità ed arricchimento per l'ente e si riferiscono a servizi o forniture indispensabili per l'espletamento di pubbliche funzioni di competenza dell'ente medesimo. La spesa relativa - ai sensi di quanto prevede il combinato disposto di cui agli artt.193, comma 3, e 194, comma 2 - dovrà essere finanziata con impegno contabile nell'esercizio in corso e, occorrendo, anche nei due successivi, eventualmente concordando con i terzi creditori un piano di rateizzazione sempre della durata massima di tre anni finanziari compreso quello in corso.

Relativamente ai mezzi di finanziamento, l'art.193, comma 3, del d.lgs n.267/2000 prevede che *"possono essere utilizzate tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi da alienazione di beni patrimoniali disponibili"*. L'art.194, comma 3, dello stesso d.lgs. n.267/2000, prevede inoltre che *"ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'art. 193, comma 3, l'ente locale può far ricorso a mutui ai sensi degli artt.202 e seguenti"*. Tale circostanza, cioè l'impossibilità di utilizzare altre risorse, deve essere dettagliatamente motivata nella relativa deliberazione consiliare. Successivamente, però, l'ultimo comma dell'art.119 Cost. - così come modificato dall'art.5, ultimo comma, della legge costituzionale 18.10.2001, n.3 - ha stabilito che gli enti locali

possono ricorrere all'indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento. In attuazione di tale dettato costituzionale, l'art.41, comma 4, della legge 28.12.2001, n.448 (legge finanziaria 2002) ha stabilito che per i debiti fuori bilancio relativi a spese correnti, le disposizioni di cui al succitato art.194, comma 3, si applicano limitatamente al finanziamento di debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale n.3/2001. L'art.3, comma 18, della legge 24.12.2003, n.350 (legge finanziaria 2004) ha poi precisato quali spese costituiscono investimenti ai fini della normativa sopra richiamata, mentre l'art.30, comma 15, della legge 27.12.2002, n.289 (legge finanziaria 2003) aveva già stabilito la nullità dei contratti di mutuo stipulati dagli enti locali per finanziare spese diverse da quelle di investimento e l'eventuale irrogazione di una sanzione pecuniaria da parte della competente Sezione giurisdizionale della Corte dei conti. L'art.26 del d.lgs 12.4.2006, n.170 ha stabilito, infine, riassuntivamente, i principi per il ricorso all'indebitamento da parte degli enti locali, confermando sostanzialmente la normativa consolidatasi negli ultimi anni e sopra richiamata.

L'art.3, comma 28, della succitata legge 24.12.2003, n.350 (legge finanziaria 2004), testualmente stabilisce, ancora, che gli enti locali *"hanno facoltà di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per spese, aventi carattere non permanente, connesse alla finalità di cui all'art.187, comma 2, del citato testo unico di cui al d.lgs 18.08.2000, n.267"*. Tale norma, nei limiti della questione che qui interessa, va correlata, in una logica di interpretazione sistematica, a quanto previsto dagli artt.193, comma 3, e 194, comma 3, del TUEL, per cui la maggiore entrata derivante dal "plusvalore" realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, che generalmente viene utilizzata attraverso l'applicazione dell'avanzo di amministrazione, può anche essere destinata, in aggiunta, al finanziamento dei debiti fuori bilancio, per come espressamente previsto dall'art.187, comma 2, lett.b), del TUEL. Il plusvalore, quindi, quale differenza fra l'entrata acquisita con la vendita del bene patrimoniale e la spesa sostenuta all'atto dell'acquisto (o valore di inventario) al netto degli ammortamenti, potrà essere utilizzata, senza alcun dubbio, per tutte le spese di carattere non permanente, sia correnti che in conto capitale, compresa la copertura dei debiti fuori

bilancio riconosciuti. Come avviene per l'entrata derivante dalla vendita del bene patrimoniale, poi, anche il relativo plusvalore deve essere iscritto nel titolo IV, benché contabilizzato distintamente, essendo quest'ultimo una entrata effettiva generata da un fatto modificativo del netto patrimoniale.

Il fatto infine che le entrate derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali siano previste ed accertate nel titolo IV dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dell'ente locale, non costituisce, nel caso di specie, alcun ostacolo – pure in presenza del disposto di cui all'art.175, comma 6, del d.lgs n.267/2000 – affinché tali entrate straordinarie, spesso preventivamente finalizzate allo scopo in argomento, siano destinate al finanziamento di debiti fuori bilancio di parte corrente. L'art.193, comma 3, ed il connesso art.194, comma 3, del d.lgs 267/2000, infatti, costituiscono nel loro insieme coordinato, un'eccezione normativa rivolta a salvaguardare gli equilibri di bilancio lesi dalla spesa eccezionale non prevista o non prevedibile per debiti fuori bilancio. Tutto ciò costituisce un preciso limite fisiologico, posto dalla legge, al principio statuito del citato art.175, comma 6, primo periodo, del d.lgs n.267/2000.

D'altra parte, la norma eccezionale del più volte citato art.194 in commento, avendo valore cogente, non lascia agli enti interessati alcun spazio discrezionale circa la condotta da seguire nel riconoscimento dei debiti fuori bilancio regolarmente accertati, in quanto la stessa non ha la funzione di consentire spese in difformità dalla legge, bensì di sanare, quando le spese siano state comunque effettuate, l'irregolarità gestionale, sia pure a determinate condizioni, con il contestuale ripristino degli equilibri del bilancio ed il superamento del rischio di possibili oneri aggiuntivi, come eventuali interessi o spese di giustizia, che assumerebbero, per l'ente, i connotati del danno erariale.

In via conclusiva, pertanto, non sembrano esserci dubbi circa la possibilità che debiti fuori bilancio di parte corrente possano essere finanziati con risorse provenienti dalla alienazione di beni appartenenti al patrimonio disponibile dell'ente locale, né può costituire un impedimento, per le motivazioni sopra esposte, la circostanza che tali risorse siano iscritte nel titolo IV dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dell'ente locale medesimo.

Si ritiene, conclusivamente, che per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, la cui legittimità sia stata riconosciuta con deliberazione consiliare adottata ai sensi dell'art.194 del d.lgs n.267/2000, possono essere utilizzate, per l'anno in corso e per i due successivi, tutte le entrate e le disponibilità provenienti da: a) applicazione dell'eventuale avanzo di amministrazione; b) riduzioni di spese correnti o accertamento di nuove risorse; c) alienazione di beni del patrimonio disponibile; d) mutuo passivo. Quest'ultima forma eccezionale di finanziamento va però limitata ai soli debiti fuori bilancio per spese di investimento, qualora gli stessi debiti siano maturati successivamente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18.10.2001, n. 3.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Bisignano (CS).

Così deliberato in Catanzaro, nell'adunanza del 30 marzo 2007.

Il Consigliere Relatore

F.to dott. Vittorio Cirò Candiano

Il Presidente

F.to dott. Silvio Aulisi

Depositata in segreteria il 30/03/2007
Il Direttore della segreteria
F.to dott. Antonio LEONE