

CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Parere n. 9 /2009

nell' adunanza del 26 febbraio 2009

composta dai seguenti magistrati:

Cons.	Francesco Amabile	Presidente f.f. <i>relatore</i>
Cons.	Raffaele Del Grosso	
Cons.	Silvano Di Salvo	
Cons.	Corradino Corrado	
Cons.	Francesco Uccello	
I° Ref.	Laura Cafasso	

ha adottato la seguente deliberazione

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

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 T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti approvato con deliberazione delle SS.RR. del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la nota in data 24 ottobre 2008, n. 11486, con la quale il Sindaco del Comune di Agerola (Prov. di Napoli) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 7/2009, con la quale l'argomento è stato deferito all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Francesco Amabile,

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Agerola ha chiesto il parere di questa Sezione in ordine al quesito che di seguito si riassume: nell'ipotesi che all'atto di instaurazione di un rapporto contrattuale relativo all'acquisizione di servizi non sia stato possibile determinare preventivamente l'esatto ammontare della spesa e l'Amministrazione abbia provveduto ad assumere un impegno rivelatosi poi insufficiente a coprire il costo finale dell'intera prestazione, può l'Amministrazione assumere un

impegno suppletivo per provvedere al pagamento della differenza dovuta, oppure necessita far luogo alla procedura di riconoscimento di debito fuori bilancio?

Al fine di offrire un quadro esauriente della fattispecie cui la richiesta di parere si riferisce, il richiedente precisa che la prestazione dedotta in contratto riguarda "il recupero e smaltimento di rifiuti abbandonati su area precedentemente sottoposta a sequestro", dando per presupposto che intero importo finanziario a copertura dell'intervento fu interamente stanziato in bilancio sull'apposito intervento e che sussistevano tutte le condizioni per la formalizzazione dell'impegno.

CONSIDERATO

Preliminarmente, va accertata l'ammissibilità della richiesta di parere innanzi illustrata sotto il duplice profilo della legittimazione del soggetto proponente e dell'attinenza del suo contenuto alla materia della contabilità pubblica.

Con riferimento al primo profilo, premesso che l'art. 7, comma 8, della legge 5.6.2003, n. 131 prevede che gli enti locali possano chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica* alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito", la Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento sin' ora seguito, secondo cui la mancata costituzione di detto organismo – come nel caso della Regione Campania, il cui Statuto, che lo prevede e disciplina, non è stato ancora approvato in via definitiva – non può costituire motivo di preclusione per l'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge ai predetti enti. Pertanto, questa Sezione ha costantemente ritenuto che – *medio termine* - gli Enti territoriali possano avanzare direttamente le richieste di parere, tramite i propri organi muniti di rappresentanza legale esterna; e ciò non soltanto per il tenore letterale della norma citata ma anche per la necessità di non frustrare sul nascere l'esplicazione della nuova funzione deferita alla Corte nel preminente interesse delle collettività locali.

Sotto il profilo del contenuto, il Collegio rileva che l'oggetto specifico del quesito concerne la corretta procedura di imputazione al bilancio delle spese degli enti locali, per cui esso attinge strettamente alla "*materia della contabilità pubblica*", il cui nucleo essenziale è costituito appunto da quel complesso di norme e di principi che presiedono alla gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici (Cass. Civ., Sez. Un., 2.3.1982 ; Corte dei conti, Sez. I[^].13.5.1987, n.91).

Deve poi evidenziarsi che - in armonia con l'orientamento espresso in sede di coordinamento dalla Sezione delle Autonomie con atto di indirizzo del 27 aprile 2004, ribadito ed estesamente motivato nella successiva deliberazione n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 - la funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dalla legge 5.6.2003, n. 131 può riguardare soltanto questioni di carattere generale ed astratto, in quanto l'eventuale riferimento a singoli atti gestionali finirebbe col tradursi, di fatto, in una indebita ingerenza della Corte medesima in funzioni di amministrazione attiva del Comune. E tale coinvolgimento nei processi decisionali dell'Ente, oltre a contrastare con

le altre funzioni proprie della Corte, contraddistinte da assoluta indipendenza e terzietà, finirebbe col condizionare la stessa attività amministrativa su cui essa è chiamata ad esercitare il controllo, il quale, per definizione, deve essere esterno e neutrale.

Ciò posto, nulla impedisce che la questione prospettata dal Sindaco di Agerola venga esaminata in questa sede limitatamente ai profili di natura essenzialmente esegetica delle disposizioni del titolo III del TUEL 18.8.2000, n. 267, che regolano il procedimento di assunzione delle spese degli enti locali.

Venendo dunque al merito, appare opportuno premettere che ai fini del mantenimento delle condizioni di solvibilità e allo scopo di evitare che vengano autorizzate spese in carenza delle risorse necessarie, la legge richiede che siano indicati in modo certo i mezzi di finanziamento delle spese da contrarre, dandosi atto della loro disponibilità sull'intervento di bilancio. La determinazione dirigenziale di spesa costituisce il primo atto del relativo procedimento e consiste nell'accantonamento delle somme necessarie per l'assunzione del relativo impegno nei limiti degli stanziamenti di bilancio.

A seguito del perfezionamento del contratto, con la precisa indicazione della somma da pagare e del soggetto creditore, viene individuata la ragione del debito e costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio nell'ambito della disponibilità accertata dal responsabile del servizio finanziario ex art.153 del TUEL e la prenotazione di spesa viene seguita dall'atto definitivo di impegno.

Si soggiunge che per l'assunzione di alcuni particolari tipi di spese previste dall'art. 183, commi 2,4 e 5 del D.lgt. 18.8.2000, n. 267, è previsto un procedimento di impegno automatico, stabilendosi che con la sola approvazione del bilancio e con le sue successive variazioni, senza la necessità di ulteriori atti, è costituito impegno sui relativi stanziamenti. Inoltre, durante la gestione possono essere prenotati impegni di spesa relativi a procedure in via di espletamento; tuttavia i relativi provvedimenti per i quali non sia stata assunta l'obbligazione verso terzi entro il termine dell'esercizio decadono e costituiscono economia della previsione di bilancio cui si riferivano. Quando la prenotazione d'impegno è invece riferita a procedure di gara bandite prima della fine dell'esercizio e non concluse entro tale termine la prenotazione si tramuta in impegno e conservano validità tutti gli atti e i provvedimenti relativi alla gara già adottata. Inoltre costituiscono economia le minori spese sostenute rispetto all'impegno assunto. Infine, ai sensi dell'art. 183, sesto comma, possono essere assunti impegni di spesa anche sugli esercizi successivi, purchè compresi nel bilancio pluriennale e nel limite delle previsioni nello stesso contenute.

Al di fuori delle eccezionali e tassative ipotesi innanzi menzionate, la regola generale fissata dall'art. 191 del TUEL n. 267/2000 è che gli enti locali possono effettuare spese solo quando sussista la regolare assunzione dell'impegno contabile, registrato sul competente intervento di bilancio e sia stata emessa la prescritta attestazione di copertura della spesa da parte del Dirigente del Servizio finanziario. L'inosservanza di

questo fondamentale precetto determina, come conseguenza, l'insorgenza dei debiti fuori bilancio, dei quali, com'è noto, soltanto alcuni, contemplati dall'art. 194 del TUEL, sono riconoscibili.

Tanto premesso in via generale e rilevato che il caso prospettato non rientra in nessuna delle eccezionali ipotesi di impegni automatici o impropri cui si è fatto cenno in precedenza, occorre distinguere, in astratto, tre possibili fattispecie.

La prima concerne l'ipotesi in cui l'impegno suppletivo debba essere assunto nel medesimo esercizio cui l'impegno contrattuale si riferisce. In tal caso nulla osterebbe all'assunzione di un impegno suppletivo sullo stanziamento di bilancio del medesimo esercizio.

La seconda ipotesi è che si tratti di spese previste nel bilancio pluriennale. Anche in tal caso possono essere assunti impegni suppletivi, sempre che gli stessi siano compresi nel bilancio pluriennale e nel limite delle previsioni in esso contenute (altrimenti il debito residuo costituirebbe un debito fuori bilancio).

L'ultima ipotesi - nella quale rientra la fattispecie ipotizzata nella richiesta di parere - riguarda il caso in cui la somma necessaria al pagamento del saldo riguardi importi non impegnati entro l'esercizio in cui si è perfezionato il contratto. Diversamente da quanto accade per le due ipotesi precedenti, in questa ipotesi non è possibile far luogo ad impegni suppletivi in quanto detti provvedimenti devono essere adottati entro il termine dell'esercizio finanziario cui l'impegno si riferisce ed oltre tale termine anche le eventuali prenotazioni perdono qualsiasi efficacia, con la conseguenza che le relative somme vanno in economia. In tal caso, avendo il Comune impegnato e coperto finanziariamente solo una parte della spesa e non tutta quella dell'importo contrattuale, risulterebbe violato il procedimento prescritto dagli articoli 183 e 191, primo comma, del TUEL n. 267/2000; conseguentemente, la spesa eccedente l'impegno assunto verrebbe a configurare un debito fuori bilancio, per il cui riconoscimento va adottata la procedura prevista dall'art. 194, lett. e) del TUEL citato (cfr. ex plurimis, Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva Del.ni n. 9/2005 e n. 2/2007).

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella Camera di Consiglio del 26 febbraio 2009.

IL PRESIDENTE f.f. RELATORE
f.to Dr. Francesco Amabile

Depositata in Segreteria in data 26/02/2009

Per Il Dirigente del Servizio di supporto
f.to Dr.ssa Beatrice Montecucollo