



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Alessandra Olessina	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario

Nell'adunanza del 5 febbraio 2009

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n.1214, e successive applicazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n.161

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei Conti n.14/2000 del 16 giugno 2000 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n.1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n.67 recante il testo unico delle leggi nell'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n.627 del 19 gennaio 2009 con la quale il sindaco del comune Settala (Mi) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare, tra le altre, sulla richiesta del sindaco del comune di Settala.

Udito il relatore, Cons Angelo Ferraro,

Fatto

Il Sindaco del Comune di Settala:

premette che nel corso degli anni l'amministrazione comunale ha assunto diversi impegni di spesa per la propria tutela legale in vari contenziosi (alcuni risalenti agli anni 1996/1997) e che sono stati richiesti preventivi aggiornati dagli avvocati per verificare se l'impegno inizialmente assunto sia sufficiente a coprire i costi di conclusione delle cause;

chiede di conoscere se, ricevuti i preventivi (senza emissione di fattura), i responsabili di settore possano procedere "eventualmente ad integrare l'originario impegno di spesa" o "se, al contrario, l'errata previsione iniziale debba essere considerata debito fuori bilancio, ai sensi dell'arte 194, 1 comma, del D.lgs 267 del 2000" e si debba attendere la conclusione della causa (ed il ricevimento della relativa fattura) per attivare la procedura di riconoscimento del debito.

Condizioni di ammissibilità

La richiesta di parere è avanzata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge del 5 giugno 2003 n.131, la quale prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni Regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi circa l'ammissibilità della richiesta, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente ed al rispetto dei parametri concernenti la natura e l'oggetto della funzione consultiva.

Sotto il primo aspetto, la richiesta deve essere presa in esame poiché, "non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie" i Comuni – nel

frattempo – possono chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale (deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004 di questa Sezione).

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere:

- proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'Ente, vale a dire, nel caso specifico, del Sindaco;
- riveste "carattere generale" in quanto diretta ad ottenere indicazioni in merito alla procedure da seguire per modificare impegni di spesa assunti nella contabilità dell'ente, ovvero addivenire al riconoscimento di debiti fuori bilancio, in base alla normativa vigente;
- rientra nella materia della contabilità pubblica (alla luce della definizione che ne ha dato questa sezione: Corte dei Conti, Sez. Contr. Lombardia, n. 5/pareri/2006), poiché la questione sollevata rientra nella materia dei bilanci degli enti territoriali e, in particolare, delle regole normative proprie della gestione delle spese;
- non risulta allo stato interferire con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con altro giudizio civile o amministrativo in corso.

Ne consegue che la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Settala è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Merito

La questione posta all'esame della Sezione involge profili che attengono sia alla modalità di corretta assunzione di impegni di spesa da parte dell'ente locale, nel caso specifico per prestazioni professionali, sia alla disciplina dei debiti fuori bilancio.

Com'è noto, l'attività di acquisizione di beni e servizi da parte degli enti locali è disciplinata dalle norme di contabilità (in particolare, artt.183, 191, e 192 D.lgs n.267/2000) che regolano dettagliatamente le modalità del procedimento di spesa che deve necessariamente passare per una deliberazione o determinazione a contrattare, la contestuale esistenza di un impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo di bilancio nonché l'attestazione della copertura finanziaria (art.153, comma 5, TUEL).

Dell'effettuazione di tali adempimenti è prevista la comunicazione al terzo creditore "con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione" (art. 191, co 1, TUEL).

Si tratta di disposizioni chiaramente rivolte a garantire il rispetto dell'obbligo di idonea copertura finanziaria e di salvaguardia degli equilibri di bilancio, evitando ovvero contenendo il ricorso all'indebitamento fuori bilancio.

Quest'ultimo fenomeno è considerato e disciplinato con specifico riferimento a cinque tipologie di obbligazioni assunte al di fuori delle ordinarie procedure (artt. 191

e 194 TUEL), tutte posizioni debitorie suscettibili di essere riconosciute legittime dall'organo consiliare attraverso una peculiare procedura che tende a ricondurle nella contabilità ordinaria dell'ente.

Nell'ambito delle figure sintomatiche previste dal Dlgs n. 267/2000 solo la fattispecie individuata dall'art. 194, co.1, lett. a (debiti derivanti da sentenze esecutive) non lascia all'ente margini di discrezionalità circa la necessità di attivare le procedure di riconoscimento del debito che, essendo conseguente a provvedimento giurisdizionale esecutivo, deve essere obbligatoriamente saldato ad evitare ulteriori più gravi pregiudizi per l'ente medesimo.

Tutto ciò premesso, è indubbio che possono verificarsi casi, come quelli rappresentati dai contratti di prestazione d'opera intellettuale per la difesa in giudizio dell'amministrazione, in cui è difficile quantificare l'impegno finanziario al momento dell'ordinazione della prestazione ai sensi dell'art. 191 TUEL, in ragione dell'imprevedibile andamento della causa.

Ma la difficoltà di determinazione dell'esatto ammontare di una spesa non esime l'ente dall'obbligo di effettuarne una stima quanto più possibile veritiera e prudentiale, al fine di una corretta imputazione a bilancio del costo complessivo presunto della prestazione.

L'importo così determinato dovrà essere impegnato in bilancio nella sua interezza anche se verrà corrisposto, quanto meno in parte, in epoca successiva all'esercizio di competenza (sul punto Corte dei conti, Sez. contr.reg. Sardegna, parere n. 2/2007).

Così, nel sistema contabile degli enti locali (art. 162 TUEL) è senz'altro corretta l'assunzione dell'impegno di spesa quando il sottostante contratto (nella specie: mandato d'opera) venga stipulato con il professionista incaricato della tutela legale secondo una prudente e oculata previsione della durata e dell'importo complessivo dell'incarico, al fine di predisporre un'adeguata copertura finanziaria.

L'incarico ad un legale ed il riconoscimento degli oneri per l'attività svolta a favore dell'ente rientra, quindi, nel novero delle acquisizioni di servizi che il comune può legittimamente operare nel rispetto della procedura prevista dal D.lgs 267/2000.

Invece, l'acquisizione di servizi in violazione del procedimento di cui all'art. 191, co. 1, TUEL determina una fattispecie tipica di "debito fuori bilancio" che, in quanto tale, può essere riconosciuto legittimo dal consiglio comunale a conclusione di un rigoroso accertamento delle condizioni e dei limiti espressamente previsti dalla norma (art. 194, 1 co. lett. e).

Nel caso in cui sia stato a suo tempo assunto un corretto impegno di spesa per prestazioni professionali a tutela dell'ente è possibile adeguare lo stanziamento iniziale, integrando l'originario impegno di spesa, al fine di garantire la copertura finanziaria dell'eventuale maggior onere emergente dall'imprevedibile lunga durata

della causa (in senso conforme, Sez. Contr. reg. Campania, parere n. 9/2007, che richiama il principio contabile n.2 punto 52 dei "principi contabili per gli enti locali", emanati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero Interno, gennaio 2004).

Invero, fatti successivi, non prevedibili al momento dell'originario impegno di spesa quali il protrarsi della durata del processo, costituiscono una legittima causa giuridica per la spesa da sostenere e consentono, quindi, di assumere il relativo impegno in bilancio. In questa ipotesi, anzi, il ricorso all'istituto del riconoscimento del debito fuori bilancio contrasterebbe con i principi di contabilità pubblica.

In conclusione, si esprime l'avviso che, qualora l'importo legittimamente impegnato si riveli insufficiente, la differenza non realizza automaticamente una fattispecie di debito fuori bilancio, da legittimare ai sensi dell'art 194, co.1, lett.e TUEL.

P.Q.M.

Nelle considerazioni espresse è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
Il 5 febbraio 2009
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)