



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 27/2010/PAR

Parere n. 6/2010

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dr.ssa Laura Di Caro	Presidente
Referendario	dr. Giuseppe Teti	Componente-relatore
Referendario	dr. Donato Luciano	Componente

nella Camera di consiglio del 10 giugno 2010

Visto l'art.100 della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla 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 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004 e nell'adunanza del 4 giugno 2009, delibera n. 9/Sez.Aut./2009;

Vista la richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 formulata dal Sindaco del comune di Viggiano, con nota prot. n. 3634/2010;

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. /2010 del 10 giugno 2010, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato nominato relatore il referendario dr. Giuseppe Teti;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Premesso in fatto

Il Sindaco del comune di Viggiano espone che detto Ente beneficia di risorse derivanti dall'estrazione petrolifera (royalties) per alcuni milioni di euro annui. Si tratta di somme, entrate proprie dell'Ente, che sono annualmente impegnate nei bilanci di previsione, per la gran parte destinate alla realizzazione di opere pubbliche. Tuttavia, la complessità della realizzazione di tali opere e, in particolare, gli adempimenti burocratici procedurali previsti dalle leggi vigenti, comportano che tali spese, sebbene impegnate, non possano essere pagate entro lo stesso anno solare.

Tanto esposto, in relazione al valore relativamente basso del tasso di interesse corrisposto su tali somme (impegnate ma non spese) dal Tesoriere, viene sollevato il quesito se sia conforme alle vigenti norme la possibilità di prevedere in bilancio un apposito intervento destinato ad investimenti finanziari a capitale garantito, così da realizzare, a vantaggio del Comune, maggiori introiti finanziari. Viene precisato che l'utilizzo di dette somme in strumenti finanziari *“dovranno garantire non solo un maggior introito del Comune rispetto a quello attualmente corrisposto dal Tesoriere ma soprattutto la certezza assoluta di mancanza di rischio di perdite finanziarie e pertanto a capitale garantito”*.

Considerato in diritto

1. Sull'ammissibilità della richiesta

1.1 La richiesta di parere è senz'altro ammissibile sotto il profilo soggettivo.

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato sia le Regioni, direttamente, che i Comuni, le Provincie e le Città Metropolitane, di norma tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito, a richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica. Peraltro, la mancata istituzione del consiglio delle autonomie locali, previsto dall'art. 123 della Costituzione, non è motivo ostativo alla richiesta di parere se questa è formulata - come in questo caso è formulata - dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (presidente della giunta regionale, presidente della provincia, sindaco o, nel caso di atti di normazione, presidente del consiglio regionale, provinciale,

comunale), come puntualizzato – tra l'altro – dagli indirizzi e criteri generali approvati nell'adunanza della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004.

1.2 Quanto all'ambito oggettivo, le questioni che possono essere portate all'esame della Corte dei conti sono quelle riconducibili alla materia della contabilità pubblica, intesa quale sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici, secondo la definizione fornita dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 5/2006. D'altra parte, se è vero che l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti impone che non siano resi pareri che comportino un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva, non essendo questa compatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità, la medesima attività consultiva ben può essere sollecitata in relazione a pareri riguardanti questioni giuridico-contabili che richiedano un esame, da un punto di vista astratto di temi di carattere generale, come nei casi (tra gli altri) di atti generali, di atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti. In ogni caso, poiché la funzione consultiva intestata alla Corte dei conti è rivolta a illuminare e consigliare l'organo di amministrazione attiva attraverso una manifestazione di giudizio, la richiesta di parere deve necessariamente precedere l'esercizio del potere al quale inerisce l'atto o l'attività oggetto di parere stesso.

Alla luce delle considerazioni e dei principi sopra esposti è da ritenersi che, nel caso di specie, la richiesta di parere riguardi questione interpretativa di norme vigenti di carattere gius-contabile, non implichi valutazioni ex post su specifici atti né interferisca con le altre funzioni, di controllo e giurisdizionali, intestate alla Corte dei conti e sia, pertanto, ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

2. Nel merito.

2.1 Il quesito posto dal Comune di Viggiano può, nei suoi termini generali, ricondursi alla questione circa i limiti all'utilizzo di una somma impegnata nelle more del suo effettivo pagamento al creditore.

Le disposizioni che nell'ordinamento si rinvencono, sia per quanto concerne la contabilità dello Stato che degli Enti Locali, sebbene non definiscano l'impegno di spesa, consentono di individuarne la funzione e, conseguentemente, gli effetti che da tale autonomo atto ne discendono.

L'art. 34, comma 2, della legge n. 196 del 2009 – che ha abrogato la legge n. 468 del 1978 – a proposito della disciplina contabile del bilancio statale, individua il presupposto dell'impegno: *“Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate.”*. La disposizione ricalca, in maniera pressoché identica, il disposto dell'art. 20, comma 3, dell'abrogata legge n. 468 del 1978.

Con maggiore precisione descrittiva, L'art. 183 del T.U.E.L., al riguardo, così si esprime:

“1. L'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata ai sensi dell'articolo 151.”

Orbene, nonostante le ampie e articolate posizioni che in dottrina sono state espresse in materia, non può revocarsi in dubbio che l'impegno di spesa di cui qui si discute è quell'atto che si pone quale primo momento del procedimento di spesa. Esso, dunque, presuppone una obbligazione giuridicamente perfezionata e produce l'effetto di vincolare la somma impegnata al pagamento in favore del creditore.

I due aspetti che qualificano l'impegno testè indicati (la presupposta obbligazione giuridicamente perfezionata e il vincolo al quale resta assoggettata la somma) rappresentano, del resto, la proiezione sul piano della spesa del carattere autorizzatorio del bilancio. Tanto l'obbligazione che il suo adempimento, infatti, devono poter essere imputate al documento previsionale che le ha previste e autorizzate previa quantificazione dell'importo finanziario occorrente. Tale funzione è appunto svolta dall'impegno (*“l'obbligo della redazione e approvazione del bilancio preventivo da parte di un ente pubblico comporta autonomamente il vincolo comportamentale di impegno e di utilizzo dei fondi nei limiti dell'approvazione del documento contabile; pertanto, qualsiasi impegno di spesa*

eccedente lo stanziamento è illegittimo se non sia stato preceduto dalla necessaria variazione di bilancio”: C. conti, Sez. controllo enti, 14.6.1988, n. 1979).

È appena il caso di precisare che altra cosa, diversa dall’ipotesi posta a base della richiesta di parere, è la prenotazione di impegno, che si ha quando una obbligazione non si è ancora giuridicamente perfezionata ma, ciò nonostante, si considera come apposto un vincolo, provvisorio, sullo stanziamento. La fattispecie è prevista nel comma 3 del citato art. 183 del T.U.E.L. *“Durante la gestione possono anche essere prenotati impegni relativi a procedure in via di espletamento. I provvedimenti relativi per i quali entro il termine dell'esercizio non è stata assunta dall'ente l'obbligazione di spesa verso i terzi decadono e costituiscono economia della previsione di bilancio alla quale erano riferiti, concorrendo alla determinazione del risultato contabile di amministrazione di cui all'articolo 186. Quando la prenotazione di impegno è 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 gli atti ed i provvedimenti relativi alla gara già adottati.”*.

La natura cogente del vincolo di destinazione apposto alla somma che costituisce impegno è così stringente da escludere che la somma impegnata possa essere utilizzata per altre finalità: *“per impegno di spesa deve intendersi l’atto col quale un organo amministrativo imprime una specifica destinazione ad una somma già stanziata in bilancio per generiche finalità pubbliche, facendo in tal modo sorgere un vincolo giuridicamente rilevante sull’utilizzazione dello stanziamento”* (Cons. Stato, IV, 28.10.1980, n. 1013). Giova aggiungere che il vincolo di cui si è detto non è affermato solo dal citato art. 183 del T.U.E.L., ma lo si ritiene proprio di ogni atto di impegno propriamente detto. Così, per quanto riguarda la gestione del bilancio dello Stato, è stato affermato da tempo che *“ogni provvedimento che comporti una spesa a carico del bilancio dello Stato richiede, nella sua emanazione, l’adozione contestuale di altro atto denominato impegno di spesa, il quale non è mera formalità, né elemento accidentale, ma atto necessario a costituire un vincolo concreto di destinazione della somma impegnata al fine particolare determinato nell’atto cui accede, somma che così non potrà essere utilizzata per destinazioni diverse.”* (C. conti, Sez. controllo, 15.10.1981, n. 1194 e

20.12.1983, n. 1407. Più di recente, C. conti, sez. giurisd. Sardegna, 18.8.1994, n. 311).

Altra questione è stabilire a quale bilancio imputare l'impegno e per quale suo ammontare.

Il citato art. 34, comma 3, della legge n. 196/2009, al pari dell'art. 20, comma 4, della precedente legge n. 468 del 1978, stabilisce che *“Gli impegni assunti possono riferirsi soltanto all'esercizio in corso”*. Ciò lascia supporre che l'impegno debba, per l'intero suo ammontare, essere imputato all'esercizio nel quale è assunto e dal cui bilancio trae autorizzazione. Da qui i necessari e opportuni temperamenti richiesti per quelle obbligazioni da pagarsi in più esercizi, oggi previsti e regolati dall'art. 30, comma 2, della legge n. 196/2009 (*“Le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 1 ovvero nei limiti indicati nella legge di stabilità. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio”*).

Per gli EE.LL., i cui bilanci pluriennali hanno carattere autorizzatorio, non vale la condizione di dover riferire necessariamente l'impegno al solo esercizio in corso.

Il comma 6 del citato art. 183 T.U.E.L. prevede, infatti che possono essere assunti impegni di spesa sugli esercizi successivi, compresi nel bilancio pluriennale, nel limite delle previsioni nello stesso comprese. Addirittura, il successivo comma 7 ammette che *“per le spese che per la loro particolare natura hanno durata superiore a quella del bilancio pluriennale e per quelle determinate che iniziano dopo il periodo considerato dal bilancio pluriennale si tiene conto nella formazione dei bilanci seguenti degli impegni relativi, rispettivamente, al periodo residuale ed al periodo successivo.”*.

Tali disposizioni non consentono, tuttavia, di lasciare all'arbitrio dell'ente e alla convenienza del momento la scelta che, pure, viene loro accordata. Questa può avvenire solo secondo criteri predeterminati e contabilmente coerenti e corretti, che debbono essere indicati nel regolamento di contabilità dell'ente stesso.

È appena il caso di soggiungere, conclusivamente, che sulla somma impegnata permane intatto il vincolo di indisponibilità ad altri e ulteriori impieghi, quale quelli indicati dal comune istante.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Viggiano con la nota in epigrafe riportata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente ed al presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti. Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 10 giugno 2010.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to dott.ssa Laura DI CARO

I Magistrati

F.to dott. Giuseppe TETI – relatore

F.to dott. Donato LUCIANO

Depositata in Segreteria il 10 giugno 2010

IL FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO