



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana
composta dai magistrati:

-	Cons. Gianfranco BUSSETTI	Presidente F.F.
-	Cons. Paolo PELUFFO	Componente
-	Cons. Graziella DE CASTELLI	Componente
-	Cons. Raimondo POLLASTRINI	Componente
-	1° Ref. Alessandra SANGUIGNI	Componente
-	1° Ref. Laura d'AMBROSIO	Componente

VISTO l'art. 100, secondo comma, 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;

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 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 Convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003.

UDITO nella Camera di consiglio il relatore Consigliere Paolo Peluffo;

PREMESSO

1. Il Consiglio delle autonomie locali ha inoltrato alla Sezione, con nota in data 30 luglio 2010 prot. n. 10193/1.13.9, una richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Pisa in cui si chiede se le spese derivanti da sentenza di condanna emessa nei confronti dell'ente configurino sempre e comunque la fattispecie di debito fuori bilancio o se, invece, sia consentito prevedere appositi stanziamenti di bilancio, sui quali, sarà poi, possibile procedere agli ordinari impegni di spesa in caso di soccombenza.

CONSIDERATO

2. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei Conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, all'esame del merito

della richiesta va premessa una verifica della sua ammissibilità, in termini sia soggettivi (legittimazione dell'organo richiedente) sia oggettivi (attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e coerenza dell'espressione di un parere con la posizione costituzionale assegnata alla Corte dei Conti).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo essa dal Sindaco del comune interessato tramite il Consiglio delle autonomie.

3. Sotto il profilo oggettivo la richiesta è egualmente ammissibile in quanto riconducibile alla materia della contabilità pubblica (disposizioni che regolano il sistema del bilancio ed i relativi equilibri, acquisizione e gestione dei mezzi finanziari e patrimonio pubblico e, quindi, in particolare disciplina dei bilanci, acquisizione delle entrate, organizzazione finanziaria e contabile, disciplina del patrimonio, gestione delle spese, indebitamento, rendicontazione ed relativi controlli), in quanto provvista dei requisiti di generalità ed astrattezza e non implicante valutazione di comportamenti amministrativi, oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

4. Nel merito, il bilancio di un ente è lo strumento attribuito alla competenza deliberativa del Consiglio per definire l'indirizzo, governare e autorizzare l'attività di gestione. I principi contabili dell'Osservatorio della finanza locale chiariscono che "la locuzione fuori bilancio è in questo senso da intendere riferita ad una fattispecie non considerata negli indirizzi programmatici e nelle autorizzazioni di bilancio approvate dal Consiglio, sia a livello annuale, sia pluriennale, perfezionate dalla Giunta con la definizione ed approvazione del Piano esecutivo di gestione". L'art. 191 TUEL precisa che gli enti possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione di copertura finanziaria del responsabile del servizio economico finanziario.

Tanto premesso, l'elaborazione dottrinale e le pronunce giurisprudenziali considerano il debito fuori bilancio quale obbligazione pecuniaria riferibile all'ente, assunta in violazione delle norme di contabilità pubblica che riguardano le fasi di erogazione delle spese ed in particolare di quelle che disciplinano l'assunzione di impegni di spese. Sono dunque da ricondursi al concetto di "sopravvenienza passiva", trattandosi di debiti sorti al di fuori dell'impegno di spesa costituito secondo le prescrizioni dell'art. 191 del TUEL ed in assenza di una specifica previsione nel bilancio di esercizio in cui gli stessi si manifestano.

L'art. 194 del TUEL disciplina l'ambito e le procedure per riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio individuando tassativamente le tipologie per le quali è resa possibile l'imputazione dell'insorto obbligo in capo all'ente con l'adozione di apposita deliberazione di riconoscimento di legittimità da parte del Consiglio. Tra le stesse vi è la spesa derivante da sentenze esecutive di condanna nei confronti dell'ente locale.

Il quesito proposto dal richiedente prospetta la possibilità di procedere ad un impegno su uno stanziamento intervenuto in un precedente esercizio finanziario, preferendo tale

soluzione in occasione di spese derivanti da sentenza di condanna al fine di facilitare il monitoraggio di tali spese e sul presupposto che residuerebbe, in questa ipotesi, poca discrezionalità in capo al consiglio comunale in ordine al pagamento o meno di tali spese.

A tale soluzione prospettata non può che risponderci negativamente. In primis, il principio dell'annualità del bilancio impone che le spese iscritte in termini previsionali siano autorizzate per la durata dell'esercizio finanziario di riferimento del bilancio e in base al carattere autorizzatorio del medesimo "l'attivazione del procedimento di spesa avviene nel rispetto degli stanziamenti contenuti nel sistema di bilancio che assumono, riguardo alla spesa da sostenere, valenza autorizzatoria con riferimento alla collocazione funzionale, alla natura economica dei fattori produttivi ed al collegamento con i progetti e programmi dell'ente". Nel caso dei debiti fuori bilancio l'obbligazione insorta non si origina nell'osservanza del principio del bilancio autorizzatorio ma al di fuori del sistema complessivo della previsione e gestione e del relativo procedimento previsto dall'ordinamento contabile e finanziario di cui al TUEL. In particolare secondo il principio contabile "nel caso di debiti derivanti da sentenza esecutiva il significato del provvedimento del Consiglio non è quello di riconoscere una legittimità del debito che già esiste, ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso". Occorre inoltre considerare che anche se risulta opportuno che l'ente, in sede di programmazione, per garantire il mantenimento dell'equilibrio del bilancio nel tempo, istituisca appositi stanziamenti per affrontare l'onere connesso a possibili situazioni debitorie fuori bilancio, pur avendo iscritto tali stanziamenti, per accantonare risorse per la finalità enunciata, sussiste sempre l'obbligo di attivare la procedura consiliare di riconoscimento della legittimità del debito insorto ai sensi dell'art. 194 del TUEL.

Nelle esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana in relazione alla richiesta formulata dal Consiglio delle autonomie con nota Prot. n. 10193/1/13.9.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana, e, per conoscenza, al Sindaco del comune di Pisa ed al Presidente del relativo Consiglio comunale.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 4 ottobre 2010

Il Presidente F.F.
Gianfranco Bussetti

Il Relatore
Cons. Paolo Peluffo

Depositata in Segreteria il 4 ottobre 2010

Il Direttore della Segreteria
Pier Domenico BORRELLO