



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 6 ottobre 2011

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

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 dei conti, 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. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 16 settembre 2011 con la quale il Sindaco del Comune Vertova (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Vertova;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Vertova afferma che l'amministrazione comunale <<gestisce, per mezzo dell'istituto giuridico della convenzione, una piattaforma ecologica in compartecipazione con altri due Comuni>> e che <<per quanto attiene le somme che il Comune è tenuto a versare all'ente capofila per effetto della convenzione in parola, questo ente, con cadenza annuale, assume un impegno di spesa che viene qualificato come presunto, posto che l'esatto ammontare da corrispondersi può essere quantificato solo ad esercizio finanziario concluso; ciò dal momento che il quantum da liquidare viene determinato in base agli effettivi conferimenti di rifiuti che si sono verificati. Si è così verificato che, sulla scorta dei conferimenti di rifiuti effettivamente avvenuti nel corso dell'anno 2010, l'impegno di spesa assunto per il medesimo anno si è rivelato insufficiente>>.

Alla luce di detta premessa, chiede a questa Sezione <<se, al ricorrere di fattispecie come quella sopra descritta, si possa integrare ed impegnare le maggiori somme dovute rispetto all'originario impegno presunto una volta avuta contezza delle somme effettivamente da liquidare dato che ciò avviene necessariamente a posteriori o se, per poter legittimamente operare, debba farsi ricorso all'istituto del debito fuori bilancio da riconoscersi con deliberazione consiliare in base a quanto previsto dall'art. 194 comma 1 lett. e) del D. Lgs. 267/2000>>.

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Vertova rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando

peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano*

l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina che incide sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

Venendo al merito della richiesta, il Sindaco del Comune di Vertova afferma che l'amministrazione comunale <<gestisce, per mezzo dell'istituto giuridico della convenzione, una piattaforma ecologica in compartecipazione con altri due Comuni>> e che <<per quanto attiene le somme che il Comune è tenuto a versare all'ente capofila per effetto della convenzione in parola, questo ente, con cadenza annuale, assume un impegno di spesa che viene qualificato come presunto, posto che l'esatto ammontare da corrispondersi può essere quantificato solo ad esercizio finanziario concluso; ciò dal momento che il quantum da liquidare viene determinato in base agli effettivi conferimenti di rifiuti che si sono verificati. Si è così verificato che, sulla scorta dei conferimenti di rifiuti effettivamente avvenuti nel corso dell'anno 2010, l'impegno di spesa assunto per il medesimo anno si è rivelato insufficiente>>.

Alla luce di detta premessa, chiede a questa Sezione <<se, al ricorrere di fattispecie come quella sopra descritta, si possa integrare ed impegnare le maggiori somme dovute rispetto all'originario impegno presunto una volta avuta contezza delle somme effettivamente da liquidare dato che ciò avviene necessariamente a posteriori o se, per poter legittimamente operare, debba farsi ricorso all'istituto del debito fuori bilancio da riconoscersi con deliberazione consiliare in base a quanto previsto dall'art. 194 comma 1 lett. e) del D. Lgs. 267/2000>>.

Al fine rispondere al quesito proposto dal Comune di Vertova occorre, sinteticamente, richiamare la disciplina contenuta nel TUEL per la regolamentazione della fasi della spesa che si articolano nel <<l'impegno, la liquidazione, l'ordinazione ed il pagamento>> (art. 182).

Nel caso di specie viene in rilievo la fase dell'impegno, ovvero <<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>> (art. 183, primo comma, TUEL).

Nel caso in cui la somma da pagare non è determinata ma solo determinabile, l'amministrazione locale deve procedere ad un impegno di spesa presunto compiendo un prudente e ponderato giudizio prognostico sulla somma che dovrà effettivamente corrispondere per l'acquisizione del bene o del servizio. In altri termini, l'ente locale, in sede di impegno presunto, deve procedere ad una quantificazione del debito che, seppur in linea di massima, deve apparire ragionevole ed attendibile, nonché deve verificare che lo stesso trovi copertura finanziaria nell'anno di competenza. Questa regola deve trovare applicazione nelle ipotesi di spese a carattere continuativo per le quali può essere presa come parametro la spesa complessivamente sostenuta nell'anno precedente rispetto al momento del suo impegno; integrerebbe una elusione delle regole che disciplinano l'impegno, la quantificazione della spesa presunta effettuata secondo parametri non correttamente determinati.

Questa Sezione, in proposito, ha già avuto modo di affermare che <<è compito dell'Amministrazione dell'ente disciplinare (in sede di stipula delle convenzioni stesse) ed osservare (in sede di svolgimento dei rapporti in convenzione) puntualmente tutti gli adempimenti (come i prospetti preventivi e le rendicontazioni) necessari ai fini rispettivamente, da un lato, del corretto stanziamento in bilancio preventivo delle risorse destinate alle spese pertinenti al rapporto in convenzione e, dall'altro, della liquidazione e del pagamento tempestivi di tale spese, in modo da evitare il formarsi di pregresse passività con ulteriori oneri aggiuntivi, come eventuali interessi o spese di giustizia>> (LOMBARDIA/713/2009/PRSE del 2 ottobre 2009).

Quando l'Amministrazione si conforma a detta regola di corretta gestione contabile e di buona amministrazione, non può trovare spazio la procedura per il riconoscimento del debito fuori bilancio; infatti, quest'ultima procedura (ammessa solo nelle cinque fattispecie tipizzate dall'art. 194 TUEL) può trovare applicazione solo quando l'ente locale tiene un comportamento non conforme ai modelli legali previsti dagli artt. 183 e 191, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Chiarito qual'è il comportamento conforme alla disciplina che regola le fasi della spesa che deve tenere l'amministrazione –comportamento che, proprio in quanto conforme alla normativa contabile, esclude a priori l'applicabilità del procedimento per il riconoscimento di debito fuori bilancio-, occorre esaminare come deve operare l'amministrazione comunale quando la determinazione della reale entità della somma che deve erogare a titolo di controprestazione per un servizio o un bene già acquisito avviene cronologicamente nell'anno finanziario successivo a quello in cui è avvenuto l'impegno presunto.

Alla stregua del principio della competenza finanziaria, in base al quale le spese vanno ricondotte al periodo amministrativo in cui si perfeziona l'obbligazione, nei limiti della somma impegnata, l'ente deve procedere alla successiva fase della liquidazione senza procedere ad un nuovo impegno e contabilizzare il pagamento tra le cc.dd. passività pregresse (eliminando, quindi, la corrispondente somma mantenuta tra i residui passivi).

Pertanto, per l'eventuale differenza tra le somme impegnate nell'anno precedente e quelle risultanti dalla determinazione finale del corrispettivo della prestazione, l'amministrazione locale deve procedere ad un nuovo impegno di spesa (art. 183, primo comma, TUEL) che, conformemente al principio della competenza finanziaria, deve trovare copertura nell'anno in cui è stata accertata l'entità del debito, anche se cronologicamente successivo a quello in cui il servizio è stato acquisito.

Le medesime regole si applicano anche nell'ipotesi rappresentata da codesto Comune (purchè si sia attenuto alle regole di buona amministrazione in sede di assunzione dell'impegno presunto di cui si è detto in precedenza). Infatti, in tale ipotesi, l'obbligo giuridico della controprestazione che grava sul Comune nasce nel momento in cui viene accertata la maggior spesa rispetto all'impegno assunto attraverso atti emessi dal creditore (fattura o altro documento di rendicontazione dal quale risulta l'esatto corrispettivo).

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

13 ottobre 2011

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)