

Deliberazione n. 6 /2012

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Ennio COLASANTI	Presidente
Luisa D'EVOLI	Consigliere (relatore)
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario
Claudio GUERRINI	Referendario

nell'adunanza del 23 febbraio 2012 ha assunto la seguente deliberazione.

Vista la lettera in data 9 febbraio 2012 con la quale il Sindaco del Comune di Cogorno ha rivolto alla Sezione, per il tramite del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 12 del 23 febbraio 2012 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito, nell'adunanza del 23 febbraio 2012, il magistrato relatore Cons. Luisa D'Evoli;

PREMESSO:

Con istanza in data 8 febbraio 2012, prot. 1198 trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 8 del 9 febbraio 2012 – assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 14 febbraio 2012 con il n. 0000443-14/02/2012-SC_LIG-T85-A – il Sindaco del Comune di Cogorno ha chiesto alla Sezione di far conoscere se, in presenza di assoggettamento dell'Ente a segnalazione di fatti gestionali pregiudizievoli dell'equilibrio di bilancio ai sensi dell'art. 153, comma 6, del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) con

conseguente limitazione dell'erogazione delle spese a quelle soltanto imprescindibili ai sensi degli artt. 163, comma 2, e 183, comma 2, lett. c) del TUEL, una spesa a titolo di finanziamento ordinario annuo a favore di un ente privato gestore di scuola primaria per l'infanzia, derivante da convenzione a suo tempo stipulata tra il Comune e l'ente gestore, possa ritenersi obbligazione da assolvere quale spesa dovuta in base a contratto ai sensi degli artt. 163, comma 2, e 183, comma 2, lett. c), del TUEL, e se, in caso affermativo, ai fini dell'impegno ed erogazione della predetta spesa sia sufficiente l'avvenuta collocazione del relativo stanziamento in bilancio (c.d. impegno automatico) "senza la necessità di ulteriori atti" così come espressamente previsto dall'art. 183, comma 2, del TUEL.

Ad integrazione del quesito formulato, in data 20 febbraio 2012 l'Amministrazione ha fatto pervenire copia della convenzione in essere dal 1981 tra il Comune di Cogorno e la Scuola materna.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere all'odierno esame concerne la portata applicativa degli artt. 163, comma 2, e 183, comma 2, lett. c), del TUEL in relazione alla interpretazione della nozione di spese obbligatorie in base a contratto nonché la portata applicativa del medesimo art. 183, comma 2, del TUEL in relazione ai presupposti per l'attivazione della procedura del c.d. impegno automatico.

2. In via preliminare, osserva il Collegio che la richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La stessa può ritenersi parimenti ammissibile sotto il profilo oggettivo della attinenza del quesito alla "materia della contabilità pubblica", giacché il quesito concerne profili della procedura di spesa derivanti dall'esecuzione del

bilancio.

3.1. Nel merito occorre richiamare il quadro normativo di riferimento.

L'art. 163, comma 2, del TUEL prevede che *"ove non sia stato deliberato il bilancio di previsione, è consentita esclusivamente una gestione provvisoria, nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio approvato, ove esistenti"* e che *"la gestione provvisoria è limitata all'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, al pagamento delle spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, ed, in generale, limitata alle sole operazioni necessarie per evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente"*.

Il successivo art. 183, comma 2, prevede poi testualmente che *"con l'approvazione del bilancio e successive variazioni, e senza la necessità di ulteriori atti, è costituito impegno sui relativi stanziamenti per le spese dovute: a) per il trattamento economico tabellare già attribuito al personale dipendente e per i relativi oneri riflessi; b) per le rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti, interessi di preammortamento ed ulteriori oneri accessori; c) per le spese dovute nell'esercizio in base a contratti o disposizioni di legge"*.

3.2. Nella richiesta di parere, l'Ente sottopone alla valutazione della Sezione una fattispecie di spesa che trae fonte da un rapporto convenzionale del Comune con un soggetto gestore della scuola materna.

Senza entrare nel merito dei fatti sottostanti che danno luogo nella specie ad obbligazioni giuridiche tra l'Ente ed un soggetto terzo, è sufficiente al riguardo precisare che, secondo la giurisprudenza contabile e la dottrina prevalenti, l'impegno giuridico, che può derivare da legge, da contratto o da atto unilaterale dell'Amministrazione, di regola non dà luogo ad impegno contabile automatico.

Ai sensi dell'art. 183, comma 1, del TUEL *"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'art. 151", sicché esso costituisce in sostanza un atto unilaterale della pubblica amministrazione di accantonamento e destinazione di somme per l'erogazione di una determinata spesa.

Rispetto all'impegno giuridico l'impegno contabile rappresenta un atto autonomo (accessivo o separato dal provvedimento) volto a garantire la copertura finanziaria in ordine all'impegno contratto. Di qui il rilievo che il TUEL (art. 153, comma 5) attribuisce ai pareri di regolarità contabile sulle proposte di deliberazione dell'Ente ed ai visti di regolarità contabile sulle determinazioni dei soggetti abilitati.

Si tratta, d'altronde, di una distinzione, quella tra impegno giuridico ed impegno contabile, che in maniera più netta rivive nella forma patologica della spesa non preceduta da impegno, che è alla base della formazione di debiti fuori bilancio. Il debito fuori bilancio viene infatti definito come un'obbligazione assunta al di là degli stanziamenti del bilancio di previsione ovvero che si sarebbe potuta assumere a termini di autorizzazione del bilancio preventivo e che tuttavia non è stata assunta ritualmente sotto il profilo del diritto amministrativo e dell'ordinamento giuscontabile in particolare.

In questo contesto, gli impegni automatici, che sotto il profilo logico-temporale non pongono soluzioni di continuità tra la fase di insorgenza dell'obbligazione e la fase contabile dell'avvio della procedura di spesa, costituiscono un'eccezione al principio secondo cui è il responsabile del servizio finanziario ad effettuare le attestazioni di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa e, quando occorre, in relazione allo stato di realizzazione degli accertamenti di entrata vincolata secondo quanto previsto dal regolamento di contabilità.

L'impegno automatico costituisce in tal senso eccezione, giacché esclude l'esercizio del potere discrezionale degli organi amministrativi e si intende assunto con la mera approvazione del bilancio, senza far ricorso ad ulteriori atti. Di qui la tassatività dei casi per i quali l'ordinamento contabile ammette una tale procedura (art. 183, comma 2, del TUEL).

Secondo anche quanto enunciato dai principi contabili (principio n. 2), non sono, pertanto, soggette a previa adozione di provvedimento di spesa, considerandosi impegnate automaticamente con la deliberazione di approvazione del bilancio o successive variazioni, le spese per: (a) obbligazioni giuridicamente perfezionate negli esercizi precedenti, per le quote gravanti sull'esercizio; (b) trattamento economico tabellare già attribuito al personale dipendente e relativi oneri riflessi, di competenza dell'anno; (c) rate di competenza dell'anno per l'ammortamento dei mutui e dei prestiti concessi o contratti; (d) interessi di preammortamento e ulteriori oneri accessori collegati ai mutui contratti o concessi; (e) oneri derivanti da contratti o da disposizioni di legge.

3.3. Sulla tassatività dei casi per i quali l'art. 183 del TUEL ammette l'impegno automatico si è espressa in sede consultiva anche la Sezione regionale di controllo per la Campania (parere n. 9 del 2009), richiamando al riguardo la regola generale fissata dall'art. 191 del TUEL, secondo cui *"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"*, con la conseguenza che *"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"*.

3.4. Nella specie, la spesa a titolo di finanziamento ordinario annuo a favore della scuola materna, sebbene fondata su un rapporto convenzionale tra il

Comune ed il soggetto gestore della scuola, non può rientrare nella fattispecie di cui all'art. 183, comma 2, lett. c), del TUEL (*spese dovute nell'esercizio in base a contratti o disposizioni di legge*), per la quale la legge prevede espressamente l'impegno automatico, giacché la discrezionalità nella determinazione del *quantum* del contributo rimessa alla valutazione dell'Amministrazione – la quale, secondo quanto previsto dall'art. 9 della convenzione, determina il contributo annuo sulla base di una serie di fattori, tra cui rilevano anche il bilancio preventivo ed il bilancio consuntivo dell'Ente – esclude la vincolatività della spesa, la quale resta soggetta alle valutazioni che discendono dai pareri e dai visti di regolarità contabile.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Cogorno.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Funzionario Preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune.

Così deliberato in Genova, nell'adunanza del 23 febbraio 2012.

Il Magistrato Estensore

(Luisa D'Evoli)

Il Presidente

(Ennio Colasanti)

Depositata il 27 febbraio 2012

Il Funzionario Preposto

(Dott. Michele Bartolotta)