



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 360/2013/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nella camera di consiglio del 23 ottobre 2013, composta dai Magistrati:

Dott.ssa Enrica LATERZA	Presidente
Dott. Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott. Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo Referendario
Dott. Walter BERRUTI	Primo Referendario
Dott.ssa Alessandra OLESSINA	Primo Referendario relatore
Dott. Massimo VALERO	Primo Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, 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 L. 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti come modificato dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

Vista la L. 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere proveniente dalla Provincia di Torino n. 90599 del 21 maggio 2013, pervenuta, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, il giorno 31 maggio 2013, prot. n. 6086 e recante un quesito in materia di applicazione dell'art. 191 TUEL come modificato dal D.L. n. 174/2012, convertito nella L. n. 213/2012;

Vista l'Ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott.ssa Alessandra OLESSINA;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe il Presidente della Provincia di Torino chiede:

- 1) se, ai sensi dell'art. 191 TUEL la regolarizzazione delle spese "di somma urgenza" possa essere disposta dalla Giunta solo ed esclusivamente nelle ipotesi di stanziamenti appositamente intestati a tale finalità;
- 2) se, invece, la competenza dell'esecutivo si possa ritenere radicata anche nell'ipotesi di ricorso agli ordinari stanziamenti di bilancio per la manutenzione ordinaria o straordinaria purchè preesistenti, anche in ordine alla capienza, all'effettuazione della spesa regolarizzata;
- 3) se le regolarizzazioni di che trattasi costituiscono, sempre, debito fuori bilancio anche quando allocate sugli ordinari stanziamenti di bilancio o solo nell'ipotesi di competenza consiliare;

- 4) se, pertanto, le regolarizzazioni attuate con provvedimento dell'esecutivo siano indenni dall'onere del riconoscimento solo nei limiti dell'utilità conseguita;
- 5) se, in sede di prima applicazione della norma, le regolarizzazioni effettuate con deliberazione consiliare, anche quando potevano esserlo con provvedimento di giunta, possano essere ugualmente escluse dall'assimilazione ai debiti fuori bilancio facendo prevalere considerazioni di ordine sostanziale rispetto a quelle di ordine formale.

Considerato in

DIRITTO

1. La richiesta di parere, inoltrata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, presenta i requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

Infatti, essa è stata sottoscritta dal Presidente della Provincia di Torino e trasmessa tramite il C.A.L.

Inoltre, essa, ponendo un quesito che riguarda in generale l'interpretazione ed applicazione di disposizioni legislative riguardanti il sistema contabile degli enti locali, attiene alla materia della contabilità pubblica.

Tuttavia, va precisato che la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie, non potendo essere rivolta ad ottenere indicazioni specifiche per l'attività gestionale concreta. In caso contrario l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di coamministrazione.

Ciò posto, può passarsi all'esame del merito.

2. L'art. 191, comma 3, del TUEL, nel testo modificato dal D.L. n. 174/2012, convertito nella L. n. 213/2012 così dispone:

"Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, la Giunta, qualora i fondi specificamente previsti in

bilancio si dimostrino insufficienti, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato è data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare".

Nella relazione illustrativa della nuova norma, come innovata dall'art. 3, comma 1, lett. i) del D.L. n. 174/2012, come convertito nella L. n. 213/2012, si evidenzia che *"si prevede una maggiore responsabilizzazione degli organi di governo per l'effettuazione di lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile. La norma mira, infatti, a ricondurre al sistema di bilancio le spese effettuate con procedure non tipiche in considerazione dell'urgenza di realizzare gli interventi eccezionali ed imprevedibili".*

In effetti, l'art. 191, comma 3, del TUEL nel testo antecedente alla novella del 2012 prevedeva unicamente che *"per i lavori di somma urgenza cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale od imprevedibile, l'ordinazione fatta a terzi è regolarizzata, a pena di decadenza entro trenta giorni e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato è data contestualmente alla regolarizzazione."*

Immutato invece è rimasto il tenore del comma 4 dell'art. 191 TUEL che prevede: *"Comma 4. Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o*

continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni'.

Come noto, l'art. 191 TUEL fissa le *"Regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese"*.

Il primo comma dell'articolo individua l'ordinaria procedura di spesa per cui l'Ente può attivarsi solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5. Solo dopo il responsabile del servizio, conseguita l'esecutività del provvedimento di spesa, comunica al terzo interessato l'impegno e la copertura finanziaria, contestualmente all'ordinazione della prestazione.

Se questa, come detto, è la procedura ordinaria, il comma 3 dell'art. 191 risulta essere una deroga alla disciplina ordinaria, una sorta di "autorizzazione" da parte del legislatore a diversamente procedere in presenza di situazioni che richiedono un intervento immediato (somma urgenza) a tutela di interessi primari.

Tuttavia, proprio perché si tratta di una procedura derogatoria a quella ordinaria di spesa, deve essere applicata in maniera restrittiva e deve, in ogni caso, essere seguita da una rigorosa "regolarizzazione" a posteriori, che riconduca tale spesa anomala nell'ambito della contabilità ordinaria dell'Ente.

Nell'ambito della disciplina antecedente al D.L. n. 174/2012, la norma contenuta nel comma 3 dell'art. 191 TUEL, nello stabilire che, per i lavori di somma urgenza, l'ordinazione fatta a terzi andava regolarizzata dall'Ente locale improrogabilmente entro 30 giorni - e, comunque, entro la fine dell'esercizio, a pena di decadenza -, serviva ad evitare che, alla fine di ciascun esercizio s'accumulassero ordinativi di pagamento per lavori di somma urgenza che, non trovando debita copertura finanziaria, si trasformavano in debiti fuori bilancio (cfr. in tal senso Cass. n. 20763/2009; Cons. Stato, Sez. 5, 23/04/2001, n. 2419).

Nell'ambito di questa logica normativa ancora attuale, la finalità della novella legislativa del 2012 sembra essere quella di responsabilizzare maggiormente gli organi di governo dell'Ente.

Come già evidenziato da questa Corte, *“appare chiara la volontà del legislatore di consentire una deroga alla procedura ordinaria non ogni qualvolta vi siano lavori di somma urgenza ma solo allorquando non vi siano difatti, sufficienti fondi a tal fine stanziati. In tale circostanza, non è possibile per l'Ente procedere all'impegno di somme sul competente capitolo o intervento di bilancio in quanto, appunto perché fondi non ve ne sono o non sono sufficienti.* (Sez. controllo Liguria, deliberaz. n. 12/2013 e n. 22/2013).

Pertanto, il dirigente responsabile del centro di costo su cui deve essere fatta gravare la spesa deve procedere a verificare la presenza in bilancio di risorse disponibili da utilizzare per i lavori di somma urgenza e, nel caso di esito positivo, deve predisporre la determinazione dirigenziale per l'assunzione dell'impegno dei fondi. Nell'ipotesi, invece, in cui venga appurata l'indisponibilità, in toto o in quota parte, delle risorse in bilancio, il dirigente responsabile del centro di costo deve predisporre una proposta di deliberazione di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ex art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL, nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità, sottoponendo tale delibera alla Giunta, la quale, in base al nuovo dettato dell'art. 191 TUEL, deve attivare la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ex art. 194 di competenza dell'Organo consiliare entro il termine breve indicato dalla norma.

“Che poi tali fondi vadano reperiti ex novo o possano trovarsi all'interno del bilancio dell'Ente non interessa al fine della corretta applicazione della norma. Altro non farà l'Ente, in sede di riconoscimento del debito, se non quello che è già previsto dagli artt. 175 (Variazioni al bilancio di previsione ed al piano esecutivo di gestione) e 193 (Salvaguardia degli equilibri di bilancio) del TUEL.” (Sez. controllo Liguria, deliberaz. n. 12/2013 e n. 22/2013).

Si ritiene, pertanto, che ai quesiti posti dall'Amministrazione provinciale possano essere date le seguenti risposte:

- la regolarizzazione delle spese "di somma urgenza" senza attivare la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio può essere disposta in tutti i casi in cui esistono stanziamenti in bilancio (anche ordinari) sufficientemente capienti all'effettuazione della spesa di somma urgenza;
- nel caso in cui non vi siano idonei stanziamenti in bilancio, la Giunta, su proposta del responsabile del procedimento, attiva la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio di competenza consiliare;
- il rinvio all'art. 194 TUEL è da intendersi unicamente riferito alla forma dell'atto e alla competenza dell'Organo (Consiglio) e quindi si ritiene che in nessun caso debba operare, per il riconoscimento della spesa, il limite *"degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'Ente"*.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 23 ottobre 2013.

Il Primo Referendario Relatore

F.to Dott.ssa Alessandra OLESSINA

Il Presidente

F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **24/10/2013**

Il funzionario preposto

F.to Dott. Federico SOLA