



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

composta dai magistrati:

dott. Donato Centrone	Presidente f.f.
dott. Andrea Luberti	Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 7 luglio 2014

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 nota del 14 maggio 2014, n. 6384, con la quale il sindaco del comune di Volta Mantovana (Mantova) ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/PAR/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune di Volta Mantovana;

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

PREMESSO CHE

Il sindaco del comune in epigrafe richiede chiarimenti sulla disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio. In particolare, espone che il comune, con atto consiliare, ha approvato una convenzione per la cessione in proprietà di un suolo da sistemare ad area verde e parcheggi; successivamente la suddetta convenzione è stata sottoscritta dalle parti.

Nella succitata convenzione era previsto l'impegno del comune a versare ai proprietari la somma dell'area la somma di euro 40.000, a seguito del collaudo finale delle opere.

Successivamente, i proprietari hanno eseguito le opere, come da convenzione, e hanno comunicato l'intendimento di cederle al comune previo pagamento del corrispettivo; tuttavia è stato accertato che all'epoca nessuno stanziamento era stato predisposto.

Il comune chiede quindi se possa procedere legittimamente al riconoscimento del debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194 del T.U. n. 267/2000 e procedere al pagamento di quanto convenuto.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra richiamata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, 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 riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 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 comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori 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; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, 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, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria 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, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Tanto premesso, con specifico riferimento al quesito posto, esso deve reputarsi ammissibile sotto il profilo generale ed astratto, in quanto relativo a questione inerente alla corretta gestione finanziaria dell'Ente.

MERITO

La Sezione ha già avuto modo in diverse occasioni di occuparsi della tematica dei debiti fuori bilancio (da ultimo deliberazioni del 22 luglio 2013, n. 339; e 5 febbraio 2014, n. 41) con considerazioni da cui non sussiste motivo per discostarsi.

Si deve ricordare che, il procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio è lo strumento giuridico per riportare un'obbligazione giuridicamente perfezionata ed esistente, all'interno della sfera patrimoniale dell'ente, ricongiungendo debito e volontà amministrativa sul piano dell'adempimento. Il procedimento mira, da un lato, a consentire al Consiglio di vagliare la legittimità del titolo medesimo (in termini di "pertinenza", cioè inerenza alle competenze di legge attribuite all'ente, e di "continenza", vale a dire, di esercizio delle stesse in modo conforme all'ordinamento) e di sussistenza/reperimento dei mezzi di copertura (procedura ex art. 194 TUEL). La funzione di tale procedura è quella di consentire a debiti sorti al di fuori della legittima procedura di spesa e di stanziamento di rientrare nella contabilità dell'ente.

Al fine di evitare l'insorgere di situazioni debitorie non assistite dai relativi impegni, il legislatore ha previsto che solo in alcuni casi tassativi tali debiti possano essere riconosciuti, attraverso il procedimento di riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio; ciò è infatti possibile solo qualora tali debiti derivino da: "a) sentenze esecutive; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza" (art. 194, comma 1, lett. a)-e), Tuel)".

Accanto a quelli definibili tecnicamente "debiti fuori bilancio", si collocano le c.d. "passività pregresse" o arretrate, spese che, a differenze dei primi, riguardano debiti per cui si è proceduto a regolare impegno (amministrativo, ai sensi dell'art. 183 TUEL) ma che, per fatti non prevedibili, di norma collegati alla natura della prestazione, hanno dato luogo ad un debito in assenza di copertura (mancanza o insufficienza dell'impegno contabile ai sensi dell'art. 191 TUEL). Proprio perché le passività pregresse si pongono all'interno di una regolare procedura di spesa, esulano dalla fenomenologia del debito fuori bilancio (cfr., in proposito, la recente deliberazione di questa Sezione in merito al caso delle prestazioni professionali, n. 441/2012/PAR) e costituiscono, invero, debiti la cui competenza finanziaria è riferibile all'esercizio di loro manifestazione. In tali casi, lo strumento procedimentale di spesa è costituito dalla procedura ordinaria di spesa (art. 191 TUEL), accompagnata dalla eventuale

variazione di bilancio necessaria a reperire le risorse ove queste siano insufficienti (art. 193 TUEL).

Tanto premesso circa la funzione e l'effetto della procedura di riconoscimento e alla distinzione della fenomenologia delle passività pregresse e dei debiti fuori bilancio, per rispondere al quesito qui posto è opportuno rammentare i criteri attraverso cui, in contabilità finanziaria, i debiti assumono rilevanza e vanno imputati ai bilanci degli enti pubblici.

In base al principio dell'annualità, i documenti di bilancio devono rappresentare, a cadenza annuale, fatti che finanziariamente si riferiscano ad un periodo di gestione coincidente con l'esercizio finanziario, in modo che siano rese evidenti tutte le poste di entrata e di spesa che afferiscono in termini sostanziali al corso dell'anno di riferimento. Solo così il bilancio potrà servire correttamente alla sua funzionalità di controllo, sia in chiave autorizzatoria (bilancio di previsione) che ispettiva (rendiconto).

Si deve rammentare, infatti, che in contabilità finanziaria, un debito rileva nella misura in cui esso è certo, liquido e esigibile. Detto in altri termini, è assai frequente che vi sia un disallineamento tra esistenza giuridica e rilevanza contabile di un debito. Un debito, infatti, assume rilevanza contabile solo se sono venute a maturazione tutte le condizioni per il suo adempimento pecuniario, in particolare se il debito è "certo" (non contestato nell'*an* e/o nel *quantum*), liquidato o di pronta liquidazione (cioè è stato determinato nel suo ammontare) ed è esigibile (scadenza del termine). Solo la concorrenza di queste condizioni radica la "competenza finanziaria".

In presenza di tali condizioni è possibile attivare dell'ordinaria procedura di spesa (adozione del provvedimento amministrativo; assunzione dell'impegno di spesa; presenza e attestazione della copertura finanziaria; cfr. l'art. 191 T.U.E.L.), nei limiti degli stanziamenti autorizzati. Tale procedura di spesa consente non solo di dare rilevanza nel bilancio al debito, ma costituisce il titolo per l'imputazione istituzionale del debito.

Ciò comporta, altresì, che il tempo dell'esistenza giuridica di una posta passiva, della manifestazione finanziaria (competenza finanziaria) e quello della competenza economica tendono a disallinearsi, vale a dire l'imputazione temporale di un costo è di norma diversa da quella che caratterizza l'esigibilità del credito da parte del creditore.

La competenza finanziaria, infatti, va tenuta radicalmente distinta dalla competenza economica, secondo cui un debito non è rilevante in base alla sua dimensione di "spesa" (cioè l'essersi un debito manifestato finanziariamente, in quanto liquidabile ed esigibile) ma di "costo" (debito, anche di valore e non solo di valuta, sostenuto per l'acquisto dei fattori produttivi che hanno sostenuto il ciclo annuale di produzione). Detto in altri termini, a livello contabile, un debito può avere una competenza annuale (economica) disallineata rispetto alla sua manifestazione finanziaria (competenza finanziaria), che può essere anteriore o successiva.

Tanto premesso, quando nell'anno di competenza finanziaria non è stata attivata la procedura di spesa ordinaria, l'unico modo di riportare il debito nella contabilità dell'ente (con

effetto vincolante per l'ente) è la procedura ex art. 194 T.U.E.L, peraltro, ammessa nei casi eccezionali ivi tipicamente indicati.

Nel caso di specie, invece, risulta evidente che il debito in questione, è, per competenza finanziaria, riferibile solo all'anno delle liquidazione degli importi.

Anche in considerazione del dato che detta posta non rientra tra i casi tassativamente elencati di riconoscimento fuori bilancio, quindi, nel caso di specie, non paiono sussistere i requisiti per il ricorso a tale procedura, atteso che il comune ben poteva, e potrà, procedere a stanziare le somme necessarie nella programmazione finanziaria di propria competenza per il periodo interessato.

Resta invece salva la facoltà di un riconoscimento del debito fuori bilancio nei più ristretti limiti dell'arricchimento conseguito (e riconosciuto) dal comune a danno dei privati, facoltà che comunque dovrà essere discrezionalmente esercitata in modo assolutamente prudentiale, attesa la potenziale interferenza di profili di responsabilità connessi a esborsi illegittimi.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è l'avviso della Sezione.

Relatore
(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente f.f.
(dott. Donato Centrone)

Depositata in Segreteria
Il 15 luglio 2014

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)