



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

composta dai magistrati:

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

nella camera di consiglio del 12 novembre 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 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 29 settembre 2014 (prot. Comune n. 14487.1.11), ricevuta dalla Corte dei conti il 29 settembre 2014 (prot. n. 11038), con la quale il Sindaco del Comune di Laveno Mombello ha

chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Laveno Mombello, con nota 29 settembre 2014, dopo avere illustrato la situazione che si è venuta a creare in seguito alla scadenza della convenzione con il fornitore di energia elettrica individuato da Consip, che ha di fatto continuato ad erogare energia anche nel periodo successivo, ha formulato una richiesta di parere in merito a "*- se è contabilmente corretta e legittima l'operazione messa in atto allo scopo di accantonare le risorse di bilancio in assenza di un contratto, e del regolare impegno di spesa; - se la fattispecie rientra tra i debiti fuori bilancio riconoscibili dal Consiglio comunale ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e), d. lgs. n. 267/2000, posto che il legislatore, ai fini di tale riconoscimento, non si è limitato a richiedere il sussistere di un arricchimento per l'ente locale, ma ha ritenuto altresì necessario l'insorgere di una utilità e la determinazione dell'entità della stessa; - quali criteri è opportuno utilizzare per quantificare legittimamente l'importo dovuto al fornitore, laddove ricorrano i presupposti per il riconoscimento del debito; - se tra i legittimi criteri possa ritenersi possibile l'applicabilità del parametro prezzi/tariffe ecc. di cui alla convenzione Consip S.p.A., vigente nel periodo dicembre 2012/agosto 2013, di "proroga tacita" della fornitura in argomento*".

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo dal momento che il comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell'ambito dell'amministrazione comunale, il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, la richiesta è ammissibile, salvo che in relazione al terzo quesito (*"quali criteri è opportuno utilizzare per quantificare legittimamente l'importo dovuto al fornitore, laddove ricorrano i presupposti per il riconoscimento del debito*) e al quarto quesito (*"se tra i legittimi criteri possa ritenersi possibile l'applicabilità del parametro prezzi/tariffe ecc. di cui alla convenzione Consip S.p.A., vigente nel periodo dicembre 2012/agosto 2013, di "proroga tacita" della fornitura in argomento"*), vertendo sull'applicazione di norme riguardanti, anche se in modo indiretto, la contabilità pubblica, materia sulla quale, ai sensi della l. n. 131/2003, possono essere resi pareri dalle Sezioni regionali di controllo.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno evidenziato che, in una visione

dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Non è invece ammissibile il quesito relativo a *"quali criteri è opportuno utilizzare per quantificare legittimamente l'importo dovuto al fornitore, laddove ricorrano i presupposti per il riconoscimento del debito"* e il quesito in ordine a *"se tra i legittimi criteri possa ritenersi possibile l'applicabilità del parametro prezzi/tariffe ecc. di cui alla convenzione Consip S.p.A., vigente nel periodo dicembre 2012/agosto 2013, di "proroga tacita" della fornitura in argomento"*, dal momento che sollecita un intervento della Sezione in una scelta legata alla risoluzione di una problematica concreta. Inoltre si rileva che la normativa in materia di convenzioni Consip S.p.A. qualifica in termini di responsabilità erariale quella derivante dalla mancata osservanza delle disposizioni relative, con conseguente inammissibilità della richiesta per interferenza con altre funzioni intestate alla Corte dei conti.

Tanto premesso, la richiesta di parere in esame è da ritenere ammissibile nei limiti anzidetti.

Esame nel merito

Occorre preliminarmente precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile.

Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

Con riferimento al primo e al secondo quesito (*"- se è contabilmente corretta e legittima l'operazione messa in atto allo scopo di accantonare le risorse di bilancio in assenza di un contratto, e del regolare impegno di spesa; - se la fattispecie rientra tra i debiti fuori bilancio riconoscibili dal Consiglio comunale ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e), d. lgs. n. 267/2000, posto che il legislatore, ai fini di tale riconoscimento, non si è limitato a richiedere il sussistere di un arricchimento per l'ente locale, ma ha ritenuto altresì necessario l'insorgere di una utilità e la determinazione dell'entità della stessa;*) si osserva quanto segue.

Impregiudicata ogni valutazione in ordine alla legittimità della complessiva operazione posta in essere in merito alla fornitura di energia elettrica di cui alla richiesta di parere e delle responsabilità che possono derivarne, si rileva come la disciplina contabile stabilisca, quale ordinaria modalità di gestione delle spese, una procedura in quattro fasi: impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento. Pertanto, a fronte di un accantonamento delle somme necessarie per pagare la spesa fra i residui 2013, così come affermato nella richiesta di parere – *"Il Responsabile del Settore finanziario comunale, tuttavia, pur segnalando il problema, a scopo cautelativo e a salvaguardia degli equilibri di bilancio, ha accantonato le necessarie somme fra i residui passivi 2013 per un totale di euro 471.146,98 pari all'importo delle fatture inviate al Comune dal fornitore in relazione al periodo 1.12.2012/31.8.2013"*, può essere seguita la procedura ordinaria, posto che, ai sensi dell'art. 190, comma 1, T.U.E.L., *"costituiscono residui passivi le somme impegnate e non pagate entro il termine di esercizio"*. Sulla base dell'affermazione contenuta nella richiesta di parere con riferimento all'accantonamento fra i residui passivi non si ravvisano pertanto i presupposti richiesti per il riconoscimento di debito fuori bilancio.

In assenza invece di regolare impegno di spesa – come pure pare emergere da altre affermazioni contenute nella richiesta di parere, circa la non adozione dei relativi impegni di spesa – il pagamento della stessa presuppone il riconoscimento del debito fuori bilancio nei

termini indicati dall'art. 194, comma 1, lett. e), T.U.E.L., sempre che ve ne siano tutti i presupposti.

Occorre mettere in luce, però, che può procedersi al riconoscimento del debito solamente nei limiti nei quali il bene o il servizio acquisito rientrino "nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza" e venga accertata, con delibera motivata, sia l'utilità del bene o del servizio che l'arricchimento che l'attività ha comportato per l'ente (art. 194, co. 1, lett. e).

Il riconoscimento del debito fuori bilancio che derivi dall'acquisizione di un bene o servizio in assenza di impegno di spesa risulta essere, quindi, possibile, semprechè sussistano le condizioni previste dalla norma citata sopra; con la conseguenza che ogni volta che l'ente abbia seguito una procedura irregolare può procedere ad una sorta di regolarizzazione a posteriori, che, però, non è automatica, poiché viene demandata al Consiglio dell'ente una valutazione discrezionale in ordine all'esistenza, in concreto, dei presupposti della norma e solo in caso positivo potrà procedersi all'effettivo riconoscimento.

Il comma 1, lett. e), dell'art. 194 del T.U.E.L. (d. lgs. 167/2000) consente la riconoscibilità della legittimità di un debito fuori bilancio per acquisizione di beni e servizi "nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza". Al momento del riconoscimento, il Consiglio deve prendere atto, anzitutto, che l'obbligazione si riferisce a funzioni e servizi di propria competenza, per poi dichiarare l'effettiva utilità ricevuta dalla prestazione in termini di arricchimento per l'ente. L'accertamento della sussistenza dei predetti elementi attiene alla dimostrazione dell'effettiva utilità che l'ente ha tratto dalla prestazione altrui, in termini di misurazione dell'utilità ricavata dalla prestazione di beni o servizi eseguita dal terzo creditore. L'arricchimento non deve essere inteso necessariamente come accrescimento patrimoniale, potendo questo consistere anche in un risparmio di spesa (Cassazione Civile, Sezione I°, 12 luglio 1996, n. 6332).

Tanto premesso, occorre precisare che il legislatore ha indicato il requisito dell'"utilità" della prestazione, che deve essere accertata e dimostrata, senza che si possa rinvenire nella legislazione una precisa nozione della fattispecie, demandando alla delibera consiliare di

riconoscimento l'individuazione delle singole fattispecie e dei requisiti delle spese in questione, in un ottica di efficienza, efficacia e buona amministrazione.

Da tale orientamento (cfr. deliberazione 32/2011/PAR) il Collegio ritiene non sussistano sopravvenute argomentazioni giuridiche per discostarsene.

Peraltro, in merito alle nozioni di utilità e arricchimento, è utile richiamare il principio contabile n. 2, punto 98, Ministero dell'Interno - Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali, in forza del quale *"Il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ascrivibili alla lettera (e) dell'art. 194 del TUEL comporta l'accertamento della sussistenza non solo dell'elemento dell'utilità pubblica, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, ma anche quello dell'arricchimento senza giusta causa. Ai fini del riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ascrivibili alla lettera e) dell'art. 194 del TUEL la sussistenza dell'utilità conseguita va valutata in relazione alla realizzazione dei vantaggi economici corrispondenti agli interessi istituzionali dell'ente. Sono, comunque, da qualificarsi utili e vantaggiose le spese specificatamente previste per legge. L'arricchimento corrisponde alla diminuzione patrimoniale sofferta senza giusta causa dal soggetto privato e terzo che va indennizzato nei limiti dell'arricchimento ottenuto dall'ente."*

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente f.f.
(Gianluca Braghò)

Depositata in Segreteria
13 novembre 2014
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)