



Deliberazione n. 4/2020/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

COLLEGIO N. 2

composto dai magistrati:

Piergiorgio Della Ventura presidente

Franco Vietti consigliere

Fabrizio Gentile consigliere

Davide Floridia referendario relatore

nell'adunanza in camera di consiglio del 24 aprile 2020;

visto il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto il decreto legislativo 5 ottobre 2010, n.179 (*"Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste"*), concernente l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n.14 e successive modificazioni;

visto il *"Protocollo sulle attività di collaborazione fra la Sezione regionale di controllo, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il*

Consiglio permanente degli enti locali", sottoscritto il 6 aprile 2012 e, in particolare, l'art. 4 ("*Attività consultiva*");

viste le note 15 maggio 2017, n. 167 e 31 luglio 2019, n. 822, con le quali il Presidente della Sezione ha fissato i criteri sulla formulazione delle richieste di parere e sul relativo procedimento;

vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Saint-Vincent con nota del 3 marzo 2020, prot. n. 302;

vista l'ordinanza 5 marzo 2020, n. 4, con la quale il Presidente della Sezione ha assegnato la predisposizione del suddetto parere al referendario Davide Florida;

vista la nota del 17 marzo 2020 con cui la Sezione ha comunicato, ai sensi dell'art. 4 del Protocollo sopra indicato, la richiesta di parere alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (nota n. 387) e al Consiglio permanente degli enti locali della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (CPEL – nota n. 386), perché potessero proporre osservazioni, valutazioni e integrazioni entro il 3 aprile 2020;

dato atto che il CPEL, con nota prot.n. 464 del 01/04/2020, segnala di non avere osservazioni, valutazioni e integrazioni da formulare;

dato atto che la Regione, con nota prot.n. 472 del 08/04/2020, ha comunicato di non avere osservazioni o valutazioni da formulare;

vista l'ordinanza 4 marzo 2020, n. 4, con la quale il Presidente della Sezione ha assegnato la predisposizione del suddetto parere al referendario dr. Davide Florida;

visto il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 ed in particolare l'art. 85, commi 2 e 3, lett. e);

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti 3 aprile 2020, n.

139, recante *"Regole tecniche ed operative in materia di*

coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del

decreto-legge n. 18/2020";

viste le ordinanze del Presidente della Sezione 23 marzo 2020, n. 6 e

14 aprile 2020, n. 8, contenenti disposizioni per lo svolgimento delle

attività istituzionali della Sezione, nell'ambito delle misure finalizzate a

contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19;

vista l'ordinanza 22 aprile 2020, n. 9, con la quale il Presidente della

Sezione ha convocato l'odierna adunanza, in collegamento da remoto

(videoconferenza), per deliberare in ordine al richiesto parere;

udito il relatore, referendario Davide Florida.

F A T T O

Il Sindaco del Comune di Saint-Vincent ha presentato alla Sezione una

richiesta di parere sulla possibilità di autorizzare il funzionario del

Servizio tecnico alla liquidazione di fatture di utenze di energia elettrica

e riscaldamento, relative a consumi dell'anno 2019, che non è stato

possibile impegnare nel corso del medesimo esercizio 2019. Le

maggiori spese, non preventivabili in corso di esercizio, sarebbero

legate ad un maggior costo dell'energia elettrica di circa il 22%, come

da chiarimenti del fornitore del servizio.

Alla richiesta di parere è stata allegata documentazione che attesta

come l'Amministrazione abbia tentato di disporre l'impegno di maggior

spesa, ricorrendo agli strumenti della variazione di bilancio (ex art. 175

D.lgs. 267/2000 - TUEL) e del riconoscimento dei debiti fuori bilancio

(ex art. 194 TUEL), e tuttavia non sia mai stata raggiunta la maggioranza necessaria per approvare la proposta di deliberazione. In tale contesto, l'autorizzazione al pagamento delle spese per consumi di energia elettrica e riscaldamento dell'anno 2019, ad avviso del richiedente, troverebbe copertura nello stanziamento del bilancio triennale 2019/2021, esercizio 2020, già approvato, e fondamento nella deliberazione della Giunta comunale sullo schema di bilancio di previsione per l'esercizio 2020, che garantisce copertura per le spese di energia elettrica e gas di competenza dell'anno 2020.

DIRITTO

1. Preliminarmente all'esame del merito della richiesta di parere, occorre verificare se la stessa presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica e la rispondenza dello stesso a problematiche generali e astratte, e non già a casi specifici, in ottemperanza a quanto espressamente previsto dalla legge.

1.1. Relativamente al profilo soggettivo, la richiesta di parere è stata presentata dal Sindaco del Comune, quale organo politico di vertice e rappresentante legale dell'ente. Il Comune, espressamente previsto dall'art. 7 comma 8 della L. 131/2003, è ricompreso nell'espressione "enti locali", di cui all'art. 4 del Protocollo richiamato in epigrafe, legittimati a presentare direttamente richieste di parere alla Sezione.

Dal punto di vista soggettivo, la richiesta di parere risulta, pertanto,

senz'altro ammissibile.

1.2. Quanto al profilo oggettivo, occorre considerare che il decreto istitutivo della Sezione attribuisce a questa il compito di pronunciare, nei confronti delle amministrazioni interessate, *“motivati avvisi nelle materie di contabilità pubblica”* (art. 1, comma 5, d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179).

Allo scopo di individuare i limiti di tale funzione consultiva, è opportuno richiamare le linee fondamentali della nozione di *“contabilità pubblica”*, come tracciate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nella deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54.

In proposito, hanno affermato le SS.RR. che *“il concetto di contabilità pubblica – di cui l’istituto del bilancio rappresenta l’aspetto principale – consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici”* e che tale nozione consente di mettere in luce sia *“la distinzione tra attività di gestione e attività di amministrazione”*, sia la *“autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo”*.

Allo stesso scopo giova, inoltre, rammentare quanto ritenuto da questa Sezione – in considerazione della peculiare disciplina del citato d.lgs. n. 179/2010 – in ordine alla riferibilità della nozione di *“contabilità pubblica”* ai temi e agli argomenti che ordinariamente costituiscono (o possono costituire) oggetto di controllo da parte della Sezione (v., *ex multis*, deliberazione 18 settembre 2013, n. 17).

1.3. Occorre, ancora, considerare quanto evidenziato dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione 17 febbraio 2006, n. 5 (e più di

recente ribadito nella deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3): *“le richieste di parere non possono concernere l’adozione di specifici atti di gestione, né inerire ad attività già espletate, ma devono avere ad oggetto questioni di carattere generale, non potendo in alcun caso l’attività consultiva della Corte concretarsi in una compartecipazione all’amministrazione attiva o in una sua approvazione”*.

Infine, sempre in relazione al profilo oggettivo, corre l’obbligo di richiamare la nota di questa Sezione 15 maggio 2017, prot. n.167, in materia di richiesta di motivato avviso, con la quale, in adesione alle linee fondamentali tracciate in argomento e sopra richiamate, è stata espressamente evidenziata l’esigenza che ogni richiesta di parere contenga l’attestazione della *“(…) assenza:*

- *di provvedimenti già adottati dall’Amministrazione, non essendo consentita la verifica ex post della loro regolarità o legittimità, né l’ingerenza del giudice contabile nell’attività di amministrazione attiva;*
- *di dirette o potenziali commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte dei conti;*
- *d’interferenze con procedimenti giurisdizionali civili, amministrativi o penali;*
- *di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico”*.

In sostanza, in termini di ammissibilità dell’esercizio della funzione consultiva, il parere non deve fornire soluzioni alle scelte operative discrezionali dell’ente, ovvero determinare una sorta di inammissibile

sindacato su un'attività amministrativa *in fieri*, ma individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sezione Emilia-Romagna n. 5/2019, Sezione Lombardia n. 78/2015, Sezione Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015).

1.4. Nel caso in esame, la richiesta di parere riguarda la possibilità, o meno, di autorizzare il funzionario del Servizio tecnico alla liquidazione di fatture di utenze energia elettrica e riscaldamento per consumi maturati nell'anno 2019, imputandole all'esercizio 2020 e al bilancio triennale 2019-2021. Più esattamente, il quesito proposto - che senza dubbio attiene alla materia della contabilità pubblica - è finalizzato a conoscere se sia possibile, all'organo esecutivo dell'ente, autorizzare il funzionario al pagamento delle maggiori somme, non avendo avuto esito le procedure previste dal TUEL e intraprese dall'amministrazione (deliberazione della variazione di bilancio e di riconoscimento del debito fuori bilancio).

Dal tenore della richiesta, sembra pertanto che la Sezione sia chiamata ad esprimere una valutazione su un'attività amministrativa in corso di svolgimento, allo scopo di individuare una precisa scelta operativa (effettuare o meno il pagamento di somme per maggiori spese non ritualmente impegnate).

Intesa in questi termini, la richiesta di parere implicherebbe una valutazione preventiva, da parte della Sezione, sulla legittimità dell'azione amministrativa, in termini puntuali e specifici: incidendo quindi, negativamente, sullo scrutinio preliminare di ammissibilità oggettiva del quesito stesso, secondo quanto innanzi precisato.

Tuttavia, ritiene questo Collegio che sia invece possibile interpretare il quesito medesimo nel senso della valutazione, non già della sussistenza di un potere amministrativo e della correlativa competenza al suo esercizio, bensì della (astratta) conformità a legge del pagamento di somme per maggiori spese in assenza del collegato impegno nel bilancio di previsione dell'esercizio finanziario di competenza. Così inteso e delimitato, il quesito può ritenersi ammissibile, nella misura in cui verte sulla correttezza della procedura utilizzabile nel caso di specie, dunque sull'interpretazione di norme contabili oggettive.

2. In tali termini individuato l'oggetto del quesito posto dall'ente, nel caso in esame occorre anzi tutto richiamare la disciplina contenuta nel TUEL per la regolamentazione delle fasi della spesa, che si articolano - come noto - in impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento (art. 182). La scansione logica delle predette fasi impone, come parimenti noto, che ciascuna di esse non possa trovare attuazione se non si sia definita la fase immediatamente precedente.

Nel caso delle spese a carattere continuativo, quali quelle relative alle utenze, la cui somma da pagare non sia determinata ma solo genericamente determinabile a priori, l'impegno di spesa è necessariamente presunto; esso viene perciò determinato dall'amministrazione tramite un giudizio prognostico prudente e ponderato, secondo una regola di corretta gestione contabile e di buona amministrazione che poggia sui criteri della ragionevolezza e dell'attendibilità.

Per la suddetta categoria di spese, pertanto, un corretto parametro di riferimento può essere costituito dalla spesa complessivamente sostenuta per l'acquisizione del medesimo bene o servizio nell'anno (o nel triennio) precedente. Qualora, poi, nel corso dell'esercizio emergano maggiori somme rispetto a quelle impegnate, l'ordinamento contabile prevede appositi strumenti di copertura, quali la variazione di bilancio (art. 175 TUEL) o il prelevamento dal fondo di riserva (artt. 166 e 176 TUEL), di competenza, rispettivamente, dell'organo consiliare e dell'organo esecutivo dell'ente locale.

Ulteriore istituto cui spesso gli enti locali fanno ricorso, in ipotesi del genere, è costituito dal riconoscimento di debiti fuori bilancio (art. 194, primo comma, del TUEL), attribuita alla competenza del consiglio dell'ente locale. Tale procedura, va precisato, è ammissibile solo nelle cinque fattispecie specificamente previste dall'art. 194 TUEL, trattandosi di strumenti amministrativi tipi e non è pertanto utilizzabile per ipotesi diverse da quelle indicate dalla legge.

In particolare, il caso in esame rientra nella fattispecie di cui alla lett. e) dell'art. 194, ossia acquisizione di beni e servizi avvenuta 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 e nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Al riguardo, occorre soffermarsi sulla natura giuridica degli strumenti di copertura sopra indicati. Si tratta, invero, di strumenti tipizzati: non è possibile, cioè, ricorrere a forme di copertura diverse da quelle specificamente stabilite dalla legge.

Diversamente, verrebbe disatteso il principio secondo cui gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste il previo impegno contabile, registrato sul competente programma del bilancio di previsione e la relativa attestazione di copertura finanziaria: v. il già citato art. 191, primo comma TUEL, la cui attenta lettura consente di affermare che un'eventuale maggiore spesa maturata nel corso di un esercizio finanziario non può trovare copertura nel programma di bilancio riferito ad un anno diverso da quello di competenza (principio della competenza finanziaria).

In particolare, si rammenta, sempre a tale proposito, che gli enti locali deliberano il bilancio di previsione finanziario riferito ad un orizzonte temporale almeno triennale (art. 151 TUEL) e che tale bilancio ha carattere autorizzatorio, costituendo limite, partitamente per ciascuno degli esercizi considerati, ai relativi impegni e pagamenti (art. 164 TUEL).

Tale limite è, a tutta evidenza, ancora più stringente e invalicabile nel bilancio annuale, che è redatto in termini di competenza e di cassa e nel quale gli impegni e i pagamenti possono trovare attuazione esclusivamente nella misura autorizzata dai singoli stanziamenti di spesa per l'annualità di riferimento.

Al di fuori degli strumenti di copertura innanzi descritti, non è possibile allocare le maggiori somme maturate nel corso dell'esercizio finanziario di competenza su impegni di spesa relativi a programmi di bilancio di anni successivi.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste esprime nei termini di cui in motivazione il parere richiesto dal Sindaco del Comune di Saint-Vincent.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Saint-Vincent, nonché al Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e al Presidente del Consiglio permanente degli enti locali della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Così deliberato in collegamento tramite videoconferenza, nella Camera di consiglio del giorno 24 aprile 2020.

Il relatore

(Davide Floridia)

Il Presidente

(Piergiorgio Della Ventura)

Depositata in segreteria il 24 aprile 2020

Il funzionario

(Debora Marina Marra)