DELIBERAZIONE N. 153/2024/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER IL MOLISE

nella Camera di Consiglio del 15 ottobre 2024

composta dai magistrati

Lucilla Valente	Presidente
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Ruben D'Addio	Primo Referendario
Emanuele Petronio	Referendario, relatore
Filippo Maria Salvo	Referendario

***

Visto l'articolo 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 legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" e, in particolare, l'articolo 7, comma 8;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009 n. 9, recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010 n. 8, recante "*pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva*";

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre - 8 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per il Molise per l'anno 2024;

Vista la nota del 13 settembre 2024, acquisita in data 17 settembre 2024 al protocollo di questa Sezione al n. 1779, con cui il Sindaco del Comune di Isernia ha avanzato richiesta di parere;

Vista l'ordinanza n. 35/PRES/2024, del 14 ottobre 2024, con la quale il Presidente di questa Sezione ha convocato, per il 15 ottobre 2024, la camera di consiglio per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, Referendario Emanuele Petronio;

IN FATTO

In data 17 settembre 2024, con nota protocollo n. 40765 del 13 settembre u.s., è pervenuta dal Comune di Isernia (IS), tramite l'applicativo "*Centrale pareri*", una richiesta di parere, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1779, relativamente all'interpretazione dell'art. 191 del D.lgs. n. 167 del 2000, in materia di passività pregresse.

L'Amministrazione, in particolare, chiede di conoscere l'avviso della Corte in merito al seguente quesito: "*se da una corretta interpretazione dell'art. 191 del TUEL possa sussumervi la fattispecie rappresentata dall'assunzione di un impegno di spesa per il consumo delle utenze a rete (con particolare riferimento all'energia elettrica necessaria al funzionamento del servizio idrico integrato), in misura rilevatasi insufficiente per fatti non prevedibili e non imputabili all'ente*".

IN DIRITTO

La Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*" investe le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di una nuova funzione di consulenza, che si affianca a

quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli Enti locali, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La disposizione di cui all'articolo 7, comma 8, della citata legge deve essere raccordata con il precedente comma 7, che attribuisce alla Corte 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, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali. Si può, pertanto, affermare che la funzione consultiva attiene all'interpretazione delle norme che presidiano l'azione amministrativa nella prospettiva del perseguimento del "*buon andamento*", ai sensi dell'articolo 97 della Carta costituzionale.

In via preliminare, occorre verificare l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo che sul versante oggettivo.

1. *Sull'ammissibilità soggettiva*

Per quanto concerne il profilo soggettivo, è necessario accertare la legittimazione dell'organo richiedente.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della Legge 5 giugno 2003, n. 131 hanno facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica, oltre le Regioni, anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie Locali.

La Sezione delle Autonomie, con atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, contenente indirizzi e criteri per l'esercizio della suddetta attività consultiva, e, successivamente, con la deliberazione 17 dicembre 2007, n. 13, ha riconosciuto il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere.

Il CAL, nonostante sia stato formalmente costituito, non risulta operativo a causa della mancata adozione della normativa di dettaglio che avrebbe dovuto regolarne il funzionamento.

Secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la circostanza che l'istanza in esame sia stata trasmessa direttamente dall'Ente – e non già per il tramite del CAL – non ne inficia la legittimità, atteso che la sua mancata istituzione, così come il suo mancato funzionamento, non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendosi, in tal caso, ritenere legittimati ad avanzare la relativa istanza i soli organi rappresentativi dell'ente locale.

Il soggetto legislativamente investito della rappresentanza legale è individuabile, di regola, nell'organo politico di vertice dell'Ente (Presidente della Regione, Presidente della Provincia, Sindaco).

Pertanto, nel caso in esame, la richiesta di parere deve essere dichiarata ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto, da un lato, è stata proposta da amministrazione legittimata ad avvalersi dell'attività consultiva e, dall'altro, è stata sottoscritta dal Sindaco del Comune di Isernia, organo titolare della rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'articolo 50 T.U.E.L..

2. *Sull'ammissibilità oggettiva*

Quanto al profilo di ammissibilità in senso oggettivo, occorre, in primo luogo, verificare se il quesito posto dall'Ente abbia attinenza con la materia della contabilità pubblica.

Da questo punto di vista, la giurisprudenza contabile, a più riprese, ha avuto modo di precisare che l'articolo 7, comma 8 della Legge n. 131 del 2003 "*conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica*" (*ex multis*, Sezioni Riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54; Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 27 del 2011; Sezioni delle autonomie deliberazione n. 24 del 2019; Sezioni delle autonomie deliberazione n. 11 del 2020), da intendersi limitata al "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*", sia pure "*in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri*" (cfr. Sezioni Riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

La giurisprudenza contabile ha, inoltre, chiarito che la richiesta di parere, pur essendo originata dall'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, non può concernere l'adozione di specifici atti di gestione né inerire ad attività già espletate, ma deve avere a oggetto questioni di carattere generale al fine di ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che, poi, spetterà all'Amministrazione applicare concretamente al caso di specie (*cfr.* Sezione delle Autonomie, citato atto del 27 aprile 2004 e deliberazioni successive). In caso contrario, l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di co-amministrazione ovvero, in presenza di attività gestionale già compiuta, in una sorta di approvazione.

La richiesta, infine, non deve implicare valutazioni di atti o comportamenti amministrativi che siano o possano formare oggetto di procedimenti giudiziari della Corte dei conti o di altre giurisdizioni, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali ovvero con pareri riservati dalla legge ad altre autorità (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QUIMIG).

Alla luce dei principi richiamati, l'istanza di parere sottoposta al vaglio della Sezione può essere ritenuta oggettivamente ammissibile, implicando la questione posta all'attenzione della Sezione l'interpretazione delle disposizioni di cui agli artt. 183, 190, 191, 193 e 194 del D.Lgs. n. 167/2000 (TUEL), in materia di impegni, di riconoscimento di debiti fuori bilancio e di passività pregresse, trattandosi di materia di contabilità pubblica.

Da questo punto di vista, occorre ad ogni modo precisare che, nella presente sede, la questione proposta deve essere analizzata da un punto di vista generale e astratto, richiamando gli istituti giuridici coinvolti e la normativa di riferimento, ma espungendo dal quesito gli specifici riferimenti al caso concreto che ha originato la richiesta di parere, in modo tale da non interferire con l'attività gestionale di competenza dell'ente.

3. *Nel merito*

Il Comune di Isernia intende conoscere la corretta modalità di contabilizzazione di obbligazioni passive per le quali è stato registrato un regolare atto di impegno in ossequio alle regole poste dall'art. 183 del Tuel e dal paragrafo 5 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118 del 2011), sebbene il relativo importo si sia rivelato inferiore a quello complessivamente oggetto dell'obbligo di pagamento in ragione di fatti sopravvenuti non prevedibili, determinando tale circostanza l'insufficienza finanziaria dell'impegno contabile iscritto in rapporto alle spese effettuate.

La questione proposta comporta un approfondimento sulle c.d. "passività pregresse" (riconducibili nell'art.191 del TUEL) e sulla relativa distinzione rispetto ai debiti fuori bilancio (disciplinati dall'art.194 del TUEL), tema su cui la giurisprudenza contabile ha avuto modo di soffermarsi sia in sede consultiva sia di esame dei rendiconti degli enti locali.

In merito, va premesso che, ai fini della corretta iscrizione contabile dell'impegno, l'Amministrazione deve riscontrare la sussistenza di tutte le condizioni per determinare,

secondo una stima precisa, seria e credibile, gli importi da corrispondere relativamente al proprio debito, che assume rilevanza contabile solo se sono venute a maturazione tutte le condizioni per il suo adempimento (*ex plurimis,* Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 22 luglio 2013, n. 339/PAR).

In tale ottica, è stato evidenziato che "*le passività pregresse derivano da impegni contabili assunti regolarmente ma che non risultano sufficienti a far fronte alla spesa in modo integrale, quando essa viene ad evidenza. Esse si verificano allorché, all'esito dell'assunzione del formale impegno, taluni fatti imprevedibili, talvolta (ma non necessariamente) legati alla natura della prestazione, sfuggono sia alla voluntas che all'auctoritas del soggetto che ha assunto l'obbligazione per conto dell'ente, incidendo, appunto, sulla misura del costo*" (Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 33/2021/PAR).

Pertanto, le passività pregresse si collocano all'interno di un ordinario procedimento di spesa, riguardando debiti per i quali *ab origine* si è proceduto all'impegno contabile, ma che, per fatti sopravvenuti non prevedibili, di norma collegati alla natura della prestazione, hanno dato luogo ad un debito non assistito da idonea copertura ex art. 191 TUEL, determinando così l'incapienza dell'impegno contabile registrato in rapporto alle spese effettuate.

La copertura in bilancio delle passività pregresse, pur rispettando le regole della contabilità finanziaria potenziata relativamente all'*iter* procedurale sull'impegno contabile, risulta dunque insufficiente a fronteggiare le accresciute spese in origine stimate congruamente, essendo oneri che, pur se risalenti nel tempo, si sono manifestati nell'esercizio corrente (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 108/PAR/2024).

In virtù della regolarità della relativa procedura di spesa, le passività pregresse costituiscono debiti rimasti insoluti, la cui competenza finanziaria è riferibile all'esercizio della loro manifestazione (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 175/ PAR/2023) senza che sia necessaria una ratifica da parte dell'organo consiliare, potendosi utilizzare l'ordinaria procedura di spesa di cui all'art. 191 TUEL mediante integrazione dell'impegno di spesa sino alla concorrenza del dovuto. Solo nel caso di incapienza dei capitoli di spesa, dovranno essere effettuate le necessarie variazioni di bilancio, sotto il controllo e il giudizio dell'organo deputato ad autorizzare e controllare la spesa, vale a dire il Consiglio comunale (Sezione regionale di controllo per la Sicilia, deliberazione n. 81/PAR/2022).

Per contro, i debiti fuori bilancio trovano la loro genesi in obbligazioni assunte in assenza di un regolare impegno di spesa e che, a determinate condizioni ed entro i precisi limiti di cui all'art. 194 TUEL, possono essere oggetto di riconoscimento e successivo pagamento (Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 33/2021/PAR). La loro essenza risiede, pertanto, nell'assunzione di un'obbligazione verso terzi in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli Enti Locali.

L'esigenza del riconoscimento consiliare sorge per il fatto che dette obbligazioni devono essere ricondotte nell'alveo del bilancio, di cui è *dominus* l'organo consiliare che, diversamente, sarebbe esautorato dal loro vaglio di legittimità ed utilità per l'ente locale (Sezione delle Autonomie, deliberazione 21 novembre 2019, n. 27/QMIG).

Pertanto, ove nell'anno di competenza finanziaria non siano state attivate le ordinarie procedure di spesa, diventerà imprescindibile il ricorso al procedimento disciplinato dall'articolo 194 Tuel, mediante il quale l'Ente potrà riportare nella sua contabilità una passività conseguente all'avvenuta "*acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1,2 e 3 dell'articolo 191* […]" (articolo 194, comma 1, lett. e) del TUEL).

Di conseguenza, a titolo esemplificativo, può notarsi che un debito relativo a conguagli per il consumo di energia elettrica avvenuto in esercizi finanziari differenti è per competenza finanziaria riferibile solo all'anno della liquidazione dei relativi importi; pertanto, la relativa imputazione al bilancio non può che avvenire nell'anno della comunicazione della fattura tramite la procedura ordinaria di spesa (art. 191 TUEL) o, in caso di incapienza dei capitoli, a seguito delle necessarie variazioni di bilancio. Nel caso in cui, invece, a seguito dell'invio della fattura non sia seguito nello stesso anno regolare impegno con correlativa eventuale formazione di residui per gli anni successivi, esso costituirà debito fuori bilancio, suscettibile di riconoscimento nei termini e alle condizioni di cui all'art. 194 TUEL.

Gli uffici dell'Ente dovranno, quindi, prestare adeguata attenzione nell'individuare la disciplina da applicare al caso concreto, stabilendo in base alle coordinate esegetiche fornite se il debito sia da classificarsi "passività pregressa" o "debito fuori bilancio", considerato che i due fenomeni presuppongono trattamenti differenziati dal punto di vista amministrativo-contabile.

Conclusioni.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile sotto i profili sia soggettivo che oggettivo. È, pertanto, possibile riscontrare la richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Isernia nei termini sopra indicati, precisandosi che sarà l'Ente, sulla base degli elementi contabili circostanziati in suo possesso, a individuare la disciplina applicabile al prospettato caso concreto.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione sulla richiesta presentata dal Sindaco del Comune di Isernia.

Si dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deciso nella camera di consiglio, in Campobasso, del 15 ottobre 2024.

L'estensore
(Emanuele Petronio)

EMANUELE
PETRONIO
CORTE DEI CONTI
07.11.2024 11:58:55
GMT+02:00

Il Presidente
(Lucilla Valente)

LUCILLA VALENTE
CORTE DEI CONTI
07.11.2024
17:18:56
GMT+02:00

Depositata in Segreteria il 7 novembre 2024

Il Funzionario preposto
(Silvia Storto)

SILVIA
STORTO
07.11.2024
17:20:19
GMT+02:00