

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 23 del R. D. Lgs. 15 maggio 1946, n.455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

visto il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

visto il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal sindaco del comune di Castellammare del Golfo con nota prot. n. 49451 del 31 dicembre 2013 (prot. Cdc n. 57 del 07/01/2014);

vista l'ordinanza n.13/2014/CONTR. con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore dott. Giovanni Di Pietro,

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il sindaco del comune di Castellammare del Golfo ha richiesto un parere sull'interpretazione degli articoli 163, 171, comma 4 e 183, comma 6 del TUEL, in relazione alla situazione dell'ente a seguito del differimento, previsto dalla legge, del termine per l'approvazione del bilancio di previsione.

La Sezione reputa preliminarmente la richiesta di parere ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto rispondente ai criteri stabiliti dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010.

Il quesito, infatti, verte in materia di contabilità pubblica, essendo relativo all'interpretazione ed all'applicazione di norme che concernono specificamente la contabilità degli enti locali.

È dirimente, in proposito, osservare come questioni interpretative di contenuto analogo siano state concordemente reputate ammissibili in sede consultiva dalla giurisprudenza contabile.

In via preliminare si rileva comunque che il parere richiesto dal comune di Castellammare del Golfo viene reso senza l'indicazione di soluzioni concrete, che devono piuttosto ritenersi diretta espressione dell'esercizio dei poteri che sono propri dei titolari delle singole funzioni amministrative interessate, privilegiando piuttosto una ricostruzione sistematica delle diverse fonti

Nel merito il comune di Castellammare richiede di conoscere la corretta interpretazione di alcune disposizioni del TUEL che si riferiscono alla procedura della spesa.

L'ente richiedente ritiene, sulla base dell'articolo 183, comma 6 del TUEL, di potere correttamente impegnare una spesa con riferimento alla previsione contenuta nel bilancio pluriennale nonostante la previsione contenuta nell'articolo 163, comma 3 del TUEL che, nell'ipotesi nella quale il legislatore differisca il termine per l'approvazione del bilancio di previsione, considera applicabile la disciplina dell'esercizio provvisorio, come espressamente stabilito dallo stesso articolo 163, comma 1, con la possibilità per ciascun ente di effettuare spese, per ogni singolo intervento, in misura non superiore mensilmente ad un dodicesimo delle somme previste nel bilancio precedentemente deliberato.

Nel caso specifico l'ente richiedente ritiene di potere effettuare una spesa, pur superando il limite posto dall'art. 163, comma 1, sulla base di quanto previsto nello strumento di programmazione pluriennale, nonostante il tesoriere, a tal riguardo, ha espressamente richiamato l'articolo 163, comma 3 e ha richiesto l'annullamento dei mandati di pagamento emessi dal comune.

Più specificamente il tesoriere ha evidenziato come l'articolo 216 del TUEL dispone che i pagamenti possono avere luogo solo se i mandati vengono emessi nei limiti degli interventi

previsti in bilancio o dei capitoli per i servizi per conto di terzi.

Il parere richiesto necessita di una puntuale ricostruzione delle norme contabili che disciplinano, in generale, la procedura della spesa valutando in modo peculiare la situazione che si viene a delineare nelle ipotesi nelle quali, come avviene sempre più frequentemente negli ultimi anni, il termine per l'approvazione del bilancio di previsione viene differito dal legislatore quasi alla conclusione dell'esercizio finanziario, come accaduto per l'anno 2013 per il quale il termine finale per l'approvazione è stato fissato al 30 novembre.

In tale specifica ipotesi la previsione normativa (articolo 163, comma 3) appare contraddistinta da una disciplina peculiare predisposta dal legislatore che stabilisce l'applicazione del regime dell'esercizio provvisorio secondo le modalità fissate dal comma 1 dello stesso articolo.

Questa previsione normativa, che si riferisce alla fase finale del procedimento della spesa e quindi al pagamento, non appare derogabile attraverso il richiamo all'articolo 171, comma 4 il quale, nell'ottica della più complessiva organizzazione della programmazione, assegna agli stanziamenti previsti nel bilancio pluriennale un carattere autorizzatorio in quanto costituiscono un limite per gli impegni di spesa dell'ente, pur essendo destinati all'aggiornamento annuale in sede di approvazione del bilancio di previsione.

Anche il richiamo all'articolo 183, comma 6, allo stesso modo, non permette di derogare a quanto stabilito dall'articolo 163 dal momento che autorizza semplicemente l'assunzione di impegni di spesa nei limiti delle previsioni contenute nel bilancio pluriennale.

Peraltro per l'effettuazione delle spese deve richiamarsi l'articolo 191 del TUEL, che pone come regola la necessità che l'impegno contabile deve essere registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e deve sussistere l'attestazione della copertura finanziaria come previsto dall'articolo 153, comma 5 del TUEL.

Tale ultima disposizione richiede al responsabile del servizio finanziario l'attestazione della copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa.

Risulta pertanto corretta l'interpretazione data dal tesoriere dell'ente che, sulla base di quanto disposto dall'articolo 216 del TUEL, ha ritenuto che i mandati di pagamento inoltrati dall'ente fossero illegittimi in quanto privi dei requisiti posti dalle norme contabili sopra richiamate.

Deve a tal riguardo anche evidenziarsi che, con specifico riferimento alla situazione relativa all'esercizio finanziario 2013, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha espresso, con la delibera 23/2013, degli indirizzi volti ad assicurare, da parte degli enti locali, il mantenimento degli equilibri di bilancio.

La Sezione delle Autonomie, in particolare, ha evidenziato come la disciplina dell'esercizio provvisorio, con l'autorizzazione all'effettuazione delle spese nel limite dei dodicesimi, potrebbe rivelarsi, in ragione dello specifico contesto normativo, addirittura eccessivamente permissiva per gli enti, con il rischio di un serio pregiudizio al mantenimento degli equilibri di bilancio.

Difatti il riferimento al bilancio deliberato nell'esercizio precedente non tiene conto

dell'evoluzione normativa in corso che ormai sempre più contraddistingue la finanza degli enti locali come finanza autonoma e non più derivata con le conseguenti riduzioni dei trasferimenti statali e regionali.

La gestione per dodicesimi potrebbe così rivelarsi fondata su parametri sovradimensionati così da richiedere una verifica, da parte di ogni singolo ente, volta a garantire la sostanziale salvaguardia degli equilibri di bilancio, come peraltro richiesto dall'articolo 147 quinquies del TUEL.

La gestione protratta in dodicesimi, in assenza di comportamenti ispirati al principio di prudenza, può determinare l'emersione di rilevanti disavanzi di gestione e debiti fuori bilancio con i conseguenti pregiudizi per l'intero sistema della finanza pubblica condizionato da specifici parametri e vincoli dettati in sede comunitaria.

Si richiama inoltre opportunamente il principio del pareggio di bilancio e dell'equilibrio finanziario tendenziale in forza del quale ogni singolo ente non può limitarsi ad un'azione fondata sulla previsione della parificazione di entrate e spese (equilibrio statico) ma deve piuttosto, in termini sostanziali e non formali, operare un continuo ed accurato riscontro sul piano contabile delle uscite e dei relativi mezzi di copertura (equilibrio dinamico).

Ogni singolo ente locale dovrà pertanto operare una valutazione sostanziale volta a verificare se il riferimento all'ultimo bilancio deliberato non possa rivelarsi fonte di eventuali pregiudizi agli equilibri di bilancio considerando come probabile, in ragione delle riduzioni dei trasferimenti e dell'incertezza sull'entità delle entrate, la possibilità che non possa ritenersi verosimile il riferimento alla dotazione di risorse a disposizione nell'esercizio precedente.

In tale situazione assume rilievo la verifica degli equilibri di bilancio espressamente prevista dall'articolo 147 , comma 2 lettera c) e l'adozione dei provvedimenti a salvaguardia degli stessi come previsti dall'articolo 193, comma 2 del TUEL.

Peraltro deve anche tenersi conto, sempre nell'ottica della salvaguardia della sana gestione finanziaria dell'ente e del mantenimento degli equilibri finanziari, della situazione economico finanziaria come rilevata all'esito del controllo economico finanziario come previsto dalla legge 266/2005.

A tal riguardo l'ente è stato destinatario di pronunce di questa Sezione (33/2013 e 200/2013) nelle quali sono state evidenziate diverse criticità che impongono all'ente, negli esercizi successivi, l'adozione di misure improntate alla prudenza al fine di evitare ulteriori e più rilevanti pregiudizi per la situazione economico finanziaria.

Infine si deve anche rammentare, per completezza, che l'ente ha il dovere di considerare gli ulteriori vincoli di finanza pubblica relativi alla spesa corrente come dettati dall'articolo 6 del decreto legge 78/2010 convertito dalla legge 122/2010 e dalle successive norme intervenute nella materia.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 12 febbraio 2014.

Il Relatore

(dott. Giovanni di Pietro)

Il Presidente

(dott. Maurizio Graffeo)

Depositato in Segreteria il 24 Febbraio 2014

IL FUNZIONARIO PREPOSTO

(Fabio Guiducci)