

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella Camera di consiglio del 23 febbraio 2017 composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	

A seguito della Camera di consiglio del 23 febbraio 2017 ha assunto la seguente deliberazione sulla richiesta di parere (prot. n. 417 CdC del 2 febbraio 2017), formulata dal Sindaco del Comune di Novoli (LE).

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 n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

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, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art 10 bis decreto legge 24/06/2016 n. 113 conv. dalla legge 7/08/2016 n. 160 che ha integrato l'art. 7 comma 8 della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 20 del 7 febbraio 2017. 2017 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 23 febbraio 2017;

Udito nella Camera di consiglio il relatore, P. Ref. Rossana De Corato;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Novoli (LE) ha presentato una richiesta di parere in merito alla procedura da seguire nel caso in cui il Consiglio comunale non ratifichi, entro 60 giorni, una variazione di bilancio assunta in via d'urgenza dall'organo esecutivo, che riguardi la fattispecie di cui all'art. 183 (emolumenti del personale o contratti che non richiedano ulteriori atti d'impegno).

Nello specifico, chiede di conoscere se è possibile che il Consiglio comunale intervenga riadottando una nuova variazione di bilancio entro il 31 dicembre dello stesso anno, facendo salvi gli effetti nel frattempo prodotti, ovvero è necessario anche procedere per il riconoscimento di legittimità del debito fuori bilancio.

Considerato in

DIRITTO

1. Ammissibilità soggettiva.

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica. Da ultimo, l'art 10 bis d.l. 24/06/2016 n. 113 conv. dalla l. 7/08/2016 n. 160, fermo restando i requisiti soggettivi di ammissibilità sopra richiamati, ha introdotto un nuovo periodo nel testo del citato art 7, comma 8, prevedendo che le richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Novoli per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

2. Ammissibilità oggettiva.

Con riferimento all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale ed astratto della questione sottostante il quesito.

Ulteriore elemento di valutazione è connesso alla indispensabile verifica della circostanza che, il quesito proposto, non implichi la possibilità di adottare provvedimenti amministrativi di ordine gestionale, ancor più se connessi ad atti già posti in essere o comportamenti espletati, che l'ambito di interesse in concreto possa essere oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero di contenzioso penale, civile o amministrativo. D'altra parte, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti impone che non siano resi pareri che

comportino valutazione di atti gestionali specifici e attinenti a casi concreti, che determinerebbero un'ingerenza della Corte di conti nella effettiva attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura contabile nell'amministrazione attiva, certamente non compatibile con la posizione fondamentale di neutralità ed indipendenza.

Stante quanto sopra, il quesito formulato dal Comune di Novoli rientra nel perimetro della contabilità pubblica, attenendo all'applicazione di norme relative ad istituti giuridici, quali la gestione del bilancio, l'adozione di provvedimenti di variazione ed il riconoscimento di debiti fuori bilancio che, per consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, sono oggetto di valutazione di merito in sede consultiva.

Tuttavia, la formulazione del quesito fa emergere l'intento dell'ente richiedente di conoscere l'orientamento della Sezione in ordine alla possibilità di assumere decisioni gestionali specifiche, sulle quali questa Sezione non può certamente esprimersi; infatti, si rischierebbe un coinvolgimento in termini di cogestione o coamministrazione, in scelte che dovrebbero spettare esclusivamente agli amministratori ed ai dirigenti degli enti locali.

Inoltre, un'eventuale valutazione in questa sede delle prospettive interpretative proposte dal Comune di Novoli, implicherebbe soluzioni suscettibili di interferire con eventuali profili giudiziari di responsabilità, ovvero di condizionare il regolare svolgimento dell'attività di controllo di questa Sezione regionale.

Ritiene, comunque, il Collegio che l'analisi può essere circoscritta agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo preclusa a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata.

3. Merito

Preliminarmente, si rende necessario precisare che la giurisprudenza della Corte dei conti ha avuto già occasione di pronunciarsi in merito all'individuazione della normativa di riferimento per analoghe fattispecie, sia in sede consultiva, che in occasione dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti locali, prevista dall'art. 1 comma 166 e ss. della legge n. 266/2005 (Finanziaria per il 2006) e dall'art. 148 bis del Tuel.

In base all'art. 175 del TUEL, così come riformulato dal D.Lgs. n. 118/2011 e ss.mm., le variazioni di bilancio sono di competenza consiliare dell'ente locale e possono essere deliberate entro il 30 novembre di ciascun anno, nei termini e limiti di cui ai commi 2 e 3 della medesima norma.

La suddetta norma, modificando il precedente assunto, ha previsto che le variazioni al bilancio degli enti locali possono riguardare sia gli stanziamenti di competenza, relativamente a tutte le annualità comprese nel bilancio medesimo, che gli stanziamenti di cassa. Le novità sostanziali, tuttavia, sono state introdotte dai commi *5-bis* e *5-quater* del medesimo articolo 175, ove vengono previste deroghe alla regola generale disciplinando particolari tipologie di modifiche al bilancio la cui competenza spetta alla Giunta, oppure al responsabile del servizio finanziario o ai responsabili degli altri servizi, nei casi in cui ciò sia previsto nel regolamento di contabilità (comma *5-bis* e *5 quater*). Ulteriori innovazioni alla precedente formulazione normativa, introdotte dal nuovo articolo 175 del Tuel, riguardano le deroghe al termine generale del 30 novembre; nello specifico, il comma 3 prevede le fattispecie di variazioni adottabili entro il termine del 31 dicembre, alle quali vanno aggiunte le ulteriori possibilità di modifica, oltre il termine dell'esercizio, per l'adozione delle necessarie variazioni al fondo pluriennale vincolato, in sede di

riaccertamento ordinario dei residui, al fine di consentire le re imputazioni degli impegni per esigibilità negli esercizi successivi (comma 5-bis, lett. e).

In buona sostanza, con l'entrata in vigore delle nuove norme sull'armonizzazione contabile, le regole per le variazioni al bilancio di previsione sono divenute quanto mai complesse, sia per effetto della parcellizzazione delle competenze e della diversificazione delle tipologie di variazione, che con riferimento alla differente modulazione delle scadenze entro le quali adottarle.

In disparte le numerose problematiche interpretative che, con ogni probabilità, deriveranno dalla concreta applicazione delle nuove disposizioni del D.Lgs. n. 267/2000, in tema di variazioni di bilancio, si evidenzia, comunque, che le questioni esegetiche sollevate dall'istanza di parere *de quo*, non sembrano involgere specificamente l'innovato quadro normativo, quanto, piuttosto, riguardare la procedura e la tempistica delle variazioni di bilancio previste nei commi 4 e 5 del suddetto art. 175 del TUEL, così come, d'altra parte, si evince dal riferimento effettuato dallo stesso comune istante.

Fermo restando la regola generale, ma certamente non più inderogabile (cfr. art. 175 comma 3 del Tuel), secondo la quale le variazioni di competenza del Consiglio Comunale, ai sensi dell'art. 42 del Tuel, possono essere assunte entro il 30 novembre, i suindicati commi 4 e 5, art. 175 cit., rimasti pressoché invariati dopo la recente riforma normativa, prevedono che qualora sussistano motivi d'urgenza, le variazioni di bilancio [di competenza del Consiglio Comunale], possono essere adottate dalla Giunta, salvo ratifica da parte dell'organo consiliare, a pena di decadenza, entro i sessanta giorni seguenti e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine (comma 4); in caso di mancata o parziale ratifica del provvedimento di variazione adottato dall'organo esecutivo, l'organo consiliare è tenuto ad adottare nei successivi trenta giorni, e comunque sempre entro il 31 dicembre dell'esercizio in corso, i provvedimenti ritenuti necessari nei riguardi dei rapporti eventualmente sorti sulla base della deliberazione non ratificata (comma 5).

La Sezione ritiene che dal dettato normativo possano essere tratte le seguenti considerazioni di ordine sostanziale e procedurale.

Nelle ipotesi in cui la variazione di bilancio è atto di competenza del Consiglio Comunale, la possibilità per la Giunta, di deliberarla in via d'urgenza, non costituisce una deroga al regime ordinario di riparto delle competenze tra organo consiliare ed esecutivo, infatti, in caso contrario, il legislatore non avrebbe richiesto la ratifica, che, invece, è il provvedimento che rimuove il vizio di illegittimità della deliberazione di Giunta (*sub specie* dell'incompetenza relativa).

L'atto di Giunta è valido, purché rispetti tutti gli altri requisiti di legittimità, tra i quali, è bene ricordare, la copertura finanziaria ed il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ed è efficace, nei termini ordinariamente previsti dal testo unico degli enti locali all'art. 134, commi 3 e 4, per un periodo massimo di sessanta giorni che comunque non può eccedere il 31 dicembre.

La Giunta, perciò, è tenuta a presentare al Consiglio la proposta di deliberazione di ratifica della deliberazione giuntale di variazione di bilancio, che dovrà avvenire nel termine perentorio di sessanta giorni e non oltre il 31 dicembre dell'esercizio, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziaria ai sensi dell'art. 239, comma 1, lett. b), n. 2 del TUEL.

Se il Consiglio, entro il predetto termine, ratifica totalmente o parzialmente l'atto deliberativo di Giunta, questo può continuare a produrre i propri effetti oltre il periodo, per la parte ratificata, in quanto l'istituto della ratifica esprime il *favor* dell'ordinamento verso la conservazione dell'atto amministrativo.

Qualora il Consiglio deneghi espressamente totalmente o parzialmente la ratifica dell'atto ovvero, come appare nel caso prospettato dalla richiesta di parere *de quo*, sia decorso invano il termine dei sessanta giorni, si determina l'inefficacia sopravvenuta.

Analoga conseguenza si verificherà nel caso in cui la mancata ratifica, nei termini di legge, investa quelle tipologie di variazioni di bilancio, elencate espressamente dal novellato comma 3 dell'art. 175 del TUEL, che sono di competenza del Consiglio Comunale e possono essere adottate entro il 31 dicembre; è ipotizzabile, tuttavia, che in questi casi, non essendosi ancora esaurito il termine massimo per l'adozione delle stesse, l'organo consiliare possa adottare il provvedimento di variazione (non sottoposto a ratifica nei termini di legge), il quale produrrà, comunque, effetti *ex nunc*.

Qualora siano sorti rapporti giuridici sulla base della deliberazione non ratificata, anche parzialmente, il Consiglio, entro i trenta giorni successivi alla scadenza del termine perentorio dei sessanta giorni e comunque entro il 31 dicembre, adotta i provvedimenti necessari nei riguardi dei rapporti sorti sulla base della deliberazione non ratificata.

Ad avviso del Collegio il dettato normativo sul punto indica che il termine di trenta giorni, a differenza di quello richiesto per la ratifica, è un termine ordinatorio, in quanto al suo decorso la norma non riconnette l'illegittimità dell'atto tardivamente adottato.

E' indubbio che, qualora a seguito della deliberazione non ratificata l'amministrazione abbia assunto un impegno, poi caducato a seguito dell'inefficacia dell'atto presupposto, e dai rapporti giuridici in virtù di esso insorti, si siano formati debiti fuori bilancio, ad essi debba essere applicata, con urgenza, la procedura di cui all'art. 194 del D.Lgs. n. 267/2000, purché rientrino nelle fattispecie tassativamente riconoscibili previste dal legislatore.

Medesima procedura si ritiene debba essere applicata anche in caso di pagamenti già effettuati in virtù della deliberazione temporaneamente efficace.

In questo contesto, gli "impegni automatici", che sotto il profilo logico-temporale non pongono soluzioni di continuità tra la fase di insorgenza dell'obbligazione e la fase contabile dell'avvio della procedura di spesa, costituiscono un'eccezione al principio secondo cui è il responsabile del servizio finanziario ad effettuare le attestazioni di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa. L'impegno automatico, infatti, esclude l'esercizio del potere discrezionale degli organi amministrativi e si intende assunto con la mera approvazione del bilancio, senza far ricorso ad ulteriori atti. Di qui la tassatività dei casi per i quali l'ordinamento contabile ammette una tale procedura (art. 183, comma 2, del TUEL).

Secondo quanto enunciato dall'art. 183, comma 2 del TUEL 2: "*...Con l'approvazione del bilancio e successive variazioni, e senza la necessità di ulteriori atti, è costituito impegno sui relativi stanziamenti per le spese dovute: a) il trattamento economico tabellare già attribuito al personale dipendente e per i relativi oneri riflessi, b) per le rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti, interessi di preammortamento ed ulteriori oneri accessori nei casi in cui non si sia provveduto all'impegno nell'esercizio in cui il contratto di finanziamento è stato perfezionato, c) per contratti di somministrazione riguardanti prestazioni continuative, nei casi in cui l'importo dell'obbligazione sia definita contrattualmente. Se l'importo dell'obbligazione non è predefinito nel contratto, con*

l'approvazione del bilancio si provvede alla prenotazione della spesa, per un importo pari al consumo dell'ultimo esercizio per il quale l'informazione è disponibile...".

Orbene, ritiene il Collegio che la peculiare modalità di formazione degli impegni di spesa "cd. automatici", così come delineati dalla vigente normativa, per un verso, non legittima una diversa interpretazione della disciplina che regola l'istituto della variazione di bilancio, per l'altro, non incide sulle conseguenze dell'eventuale mancata ratifica da parte del Consiglio Comunale, le quali, pertanto, debbono considerarsi applicabili a tali fattispecie.

P.Q.M.

Nelle esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Novoli (LE).

Così deliberato in Bari, nella Camera di Consiglio del 23 febbraio 2017.

Il Relatore
F.to Rossana De Corato

Il Presidente
F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 23 febbraio 2017

Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo