

REPUBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 2 aprile 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 Trapani con nota prot. n. 19280 del 21 febbraio 2014 (prot. Cdc n. 1745 del 25 febbraio 2014);

vista l'ordinanza n. 39/2014/CONTR del 20 marzo 2014 con cui il Presidente ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il magistrato relatore dott. Albo Francesco;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

* * * * *

Con la nota in epigrafe, il sindaco del comune di Trapani formula una richiesta di parere in materia di debiti fuori bilancio.

In particolare, dopo aver richiamato i principi contabili dell'Osservatorio per la finanza locale n. 2.96, 2.97, 2.101, 2.105, 3.65, formula i seguenti quesiti:

1. Se, in presenza di apposito stanziamento nel bilancio, nelle more del perfezionamento del riconoscimento ex art. 194, comma 1, lett. a) ed e), sia possibile assumere impegno di spesa con apposita determinazione dirigenziale, rinviandone in ogni caso il pagamento ad un momento successivo al riconoscimento;
2. Se, al fine di evitare possibili prassi elusive del patto di stabilità interno, in presenza di riconoscimento del debito ex art. 194, c. 1, lett. e), e di idoneo stanziamento, a cui non sia seguito entro l'esercizio finanziario il relativo impegno di spesa, sia possibile considerare impegnate le somme dovute sullo stanziamento, dandone atto nel rendiconto di gestione;
3. Se, nell'ipotesi di conoscenza di un debito fuori bilancio da sentenza esecutiva notificata oltre il termine utile per la variazione di assestamento generale e in assenza di copertura finanziaria, l'ente, pur avendo la possibilità in sede di rendiconto di riservare quota parte dell'avanzo, incorra nel divieto, fino all'adozione dei provvedimenti consiliari di riconoscimento e finanziamento, di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge ex art. 191 c. 5 del Tuel;
4. Se nell'ambito delle spese da sentenza esecutiva rientrino anche la tassa di registro, le spese del contributo unificato e le spese legali di soccombenza;
5. Se le spese di nomina del CTU siano da considerare debiti fuori bilancio o se lo siano solo se l'impegno di spesa non avvenga nell'esercizio di conferimento dell'incarico.

Il Collegio 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 dalle Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva con delibera n. 1/2004, e 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.

I quesiti, infatti, riguardando la tematica dei debiti fuori bilancio, attengono pacificamente alla materia della contabilità pubblica secondo l'accezione tecnica delineata dalle citate deliberazioni.

Le questioni prospettate, inoltre, vertono su problematiche generali ed astratte, in grado di non interferire con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate agli altri organi di magistratura.

Nel merito, ricorda il Collegio che i debiti fuori bilancio sono obbligazioni verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunte in violazione delle norme giuscontabili che regolano il procedimento finanziario di spesa.

La corretta programmazione e gestione finanziaria dell'ente locale impone, infatti, che tutte le spese siano anticipatamente previste nel documento di bilancio approvato dal Consiglio comunale e che le decisioni di spesa siano assunte nel rispetto delle relative procedure (artt. 151 e 191 TUEL).

Ciò costituisce la diretta conseguenza della funzione autorizzatoria del bilancio di previsione, con il quale l'organo consiliare esercita le sue prerogative di indirizzo dell'attività politico-amministrativa dell'ente, vincolando, al contempo, i poteri di spesa degli organi amministrativi.

L'art. 194 del TUEL fornisce un elenco tassativo delle tipologie di obbligazioni riconoscibili, riconducibili a: a) sentenze esecutive; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi, 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.

In ciascuna delle sopra elencate tipologie, il debito viene ad esistenza al di fuori ed indipendentemente dalle ordinarie procedure che disciplinano la formazione della volontà dell'ente, e la deliberazione consiliare, che riconduce l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente ed individua le risorse per farvi fronte, deve accertare la sussumibilità del debito all'interno di una delle fattispecie tipizzate dalla norma, nonchè le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità.

Superando il precedente orientamento (Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, delibera n. 2/2005), la più recente giurisprudenza di questa Sezione (da ultimo, cfr. delibera n. 21/2013/VSGF, n. 74/2013/PRSP, n. 270/2011/GEST) formatasi in materia, ha posto particolare attenzione sull'imprescindibile attività valutativa da parte dell'organo consiliare, ascrivibile alla funzione di indirizzo e controllo politico amministrativo, che non ammette alcuna possibilità di interposizione, sia pur in via d'urgenza, da parte di altri organi.

Nel quadro appena delineato, i responsabili dei servizi hanno l'obbligo di effettuare periodiche ricognizioni (art. 193 del TUEL) ai fini di un controllo concomitante e costante della situazione gestionale, teso alla tempestiva segnalazione delle passività all'organo consiliare.

....

Per quest'ultimo, una volta accertata la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 194 del TUEL, il riconoscimento della legittimità costituisce atto dovuto e vincolato, da espletare senza indugio, al fine di evitare indebito aggravio di spesa per maturazione di oneri accessori (interessi moratori, spese legali, ecc.).

Le sottese esigenze di celerità, che trovano ragione nell'esigenza di impedire la maturazione di oneri ulteriori, e di adottare le conseguenti misure di riequilibrio devono essere, infatti, soddisfatte attraverso la celere convocazione dell'organo consiliare, unico intestatario della funzione.

Effettuato questo breve *excursus* di carattere generale, può darsi risposta ai quesiti dell'ente. Con il primo, il comune chiede se, in presenza di apposito stanziamento nel bilancio, nelle more del perfezionamento del riconoscimento ex art. 194 lett. a) o lett. e), sia possibile assumere impegno di spesa con apposita determinazione dirigenziale, rinviandone in ogni caso il pagamento ad un momento successivo al riconoscimento.

Alla luce della superiore premessa, la risposta al quesito è sicuramente negativa.

Nell'ipotesi di acquisizione di beni e servizi in violazione delle procedure di spesa di cui all'art. 191, commi 1, 2 e 3, del Tuel, l'organo consiliare, pur in presenza di idonea copertura della spesa, è chiamato ad una valutazione discrezionale – e al conseguente obbligo di motivazione – sulla sussistenza dei seguenti requisiti imprescindibili:

- l'utilità, ricavata dalla prestazione di beni e servizi del terzo creditore, in termini anche di obiettivo riscontro della congruità dei prezzi;
- l'arricchimento, da intendersi non necessariamente come accrescimento patrimoniale, bensì come risparmio di spesa¹, che include solo la quota corrispondente al valore materiale della prestazione effettivamente ricevuta, con esclusione della quota di utile d'impresa² e di voci accessorie quali interessi, rivalutazione, spese legali, ecc.³;
- la propedeuticità all'espletamento di funzioni e servizi di competenza, ossia la stretta coerenza con l'attività istituzionale dell'ente.

Dall'eventuale carenza – totale o parziale - dei predetti presupposti discende addirittura l'interruzione del rapporto di immedesimazione organica e l'estraneità dell'ente rispetto al rapporto obbligatorio, che per la parte non riconoscibile intercorre, ai fini della controprestazione, tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura.

Nel caso di esecuzioni reiterate o continuative, questo effetto potrà essere esteso a coloro che

¹ Cfr. Cass. Civ., sez. I, sent. 12 luglio 1996, n. 6332.

² Cfr., *ex multis*, Sezione controllo Emilia Romagna, delibera n. 32/2011/PAR.. Dal punto di vista prettamente operativo, in caso di comprovata utilità ed arricchimento, l'ente deve procedere al riconoscimento del debito al netto del cd. "utile di impresa"; quota, quest'ultima, che potrà eventualmente essere recuperata dal creditore, agendo direttamente nei confronti del funzionario che ha disposto l'ordine in assenza del preventivo impegno di spesa.

³ Cfr., sul punto, Osservatorio finanza locale, pr. cont. n. 2.98. Sono comunque da qualificarsi utili e vantaggiose le spese specificamente previste dalla legge.

....

- colpevolmente - hanno reso possibili le singole prestazioni.

Nel quadro appena tratteggiato, è evidente che l'eventuale adozione interinale dell'impegno di spesa, pur in assenza di pagamento, darebbe comunque luogo ad un'inversione procedimentale lesiva delle attribuzioni dell'organo consiliare.

Come testualmente ricordato dall'ente, nelle ipotesi contemplate dall'art. 194, comma 1, lett e, del Tuel, il preliminare riconoscimento della legittimità del debito appare strumentale alla complessiva regolarizzazione contabile della spesa.

A conclusioni non difformi, il Collegio perviene anche nell'ipotesi di riconoscimento di un debito da sentenza esecutiva, caratterizzato da assenza di discrezionalità per via del provvedimento giudiziario a monte che, accertando il diritto di credito del terzo, rende agevole la riconduzione al sistema di bilancio di un fenomeno di rilevanza finanziaria maturato all'esterno di esso (pr. cont. 2.101).

Anche in questo caso, l'avvio del procedimento di spesa ex art. 183 e ss. del Tuel postula comunque, già sul piano logico, una positiva valutazione dell'organo consiliare sulla sussistenza dei presupposti di riconoscibilità, sulle cause ed eventuali responsabilità connesse, nonché sulle misure correttive tese ad evitare il reiterarsi delle anomalie oggetto di soccombenza giudiziale. L'eventuale previsione in bilancio di uno specifico stanziamento per liti, arbitraggi, transazioni e quant'altro non elimina la necessità che il Consiglio deliberi anche sulla riconoscibilità dei singoli debiti formatisi al di fuori delle norme giuscontabili (pr. cont. 1-105; in termini Sezione controllo per la Basilicata, delibera n. 6/2007/PAR).

Anche in tale fattispecie, l'eventuale pretermissione o postergazione della procedura consiliare vanificherebbe la disciplina di garanzia prevista dall'ordinamento e la correlata fase di controllo politico amministrativo, nonché la correlata verifica da parte della Procura regionale della Corte dei conti ex art. 23, comma 5, della legge n. 289/2002.

La soluzione appena prospettata risulta anche coerente con i nuovi parametri di deficitarietà strutturale (DM Interno 18 febbraio 2013), che, non prendendo più a riferimento la consistenza dei debiti "*formatisi*" nel corso dell'esercizio di riferimento, bensì quella dei debiti "*riconosciuti*" (cfr. parametro n. 8), valorizzano al massimo livello l'importanza del momento formale di riconduzione della passività al sistema di bilancio, nonché del rispetto della scansione procedimentale delineata dal legislatore.

Con il secondo quesito l'ente chiede se, al fine di evitare possibili prassi elusive del patto di stabilità interno, in presenza di riconoscimento del debito ex art. 194 c. 1 e) e di idoneo stanziamento, a cui non sia seguito entro l'esercizio finanziario il relativo impegno di spesa, sia possibile considerare impegnate le somme dovute sullo stanziamento, dandone atto nel rendiconto di gestione.

Anche in questo caso, la risposta al quesito è negativa.

La soluzione prospettata dall'ente, infatti, postulerebbe una modifica al regolamento di contabilità che, nella fattispecie, trova ostacolo nell'inderogabilità della disciplina degli "impegni

di spesa automatici" (art. 183, commi 2, 3, 5 del Tuel), sancita dall'art. 152, comma 4, del Tuel.

In prossimità della scadenza dell'esercizio finanziario, la tempestiva formalizzazione dell'impegno di spesa conseguente alla deliberazione consiliare ex art. 194 del Tuel costituirebbe un obiettivo prioritario per l'ente, proprio al fine di scongiurare i rischi di elusione paventati dall'ente, che esporrebbero il dirigente competente alle possibili conseguenze sanzionatorie per l'indebito miglioramento dei saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno connesso al suo ritardo.

Venendo al terzo quesito, osserva il Collegio che qualora l'ente sia a conoscenza di un debito fuori bilancio da sentenza esecutiva al termine dell'esercizio, abbia il dovere di convocare con la massima celerità il consiglio comunale ai fini della tempestiva adozione dei provvedimenti di riconoscimento e delle contestuali misure tese a riportare in equilibrio la gestione (art. 193 comma 3 e 194 del Tuel) modificando, se necessario, le priorità in ordine alle spese già deliberate per assicurare la copertura delle passività insorte.

La consolidata giurisprudenza di questa Sezione ha più volte evidenziato (cfr., *ex multis*, delibere n. 44/2013/PRSP e n. 21/2013/VSGF; in termini, cfr. Ragioneria generale dello Stato, circolare n. 5/2013) come il rinvio di oneri finanziari ad esercizi successivi rispetto a quello in cui maturano i presupposti del riconoscimento può costituire una prassi elusiva del patto di stabilità interno, e dunque illecita, nella misura in cui finisca per rinviare artificiosamente ad esercizi futuri oneri finanziari di cui l'ente è - formalmente o sostanzialmente - a conoscenza entro il termine utile per la variazione di assestamento generale di bilancio.

Nel caso particolare prospettato dall'ente, in cui la passività da soccombenza giudiziaria emerge oltre il termine per la variazione di assestamento generale di bilancio (circostanza, quest'ultima, comprovabile dalla data di comunicazione via PEC del deposito del provvedimento), si ritiene che l'amministrazione, in assenza di strumenti per assicurare la copertura finanziaria della spesa, abbia l'obbligo di approvare il nuovo bilancio di previsione nel più breve termine possibile, ai fini del celere riconoscimento della passività insorta.

In merito al rischio di azioni esecutive, la Sezione riconosce che il termine di 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo previsto (art. 14, del D.L. 31 dicembre 1996, n. 669 convertito in L. n. 30/1997 e s.m.i.) per l'avvio di procedure esecutive nei confronti della P.A. sia "*sufficientemente ampio per provvedere agli adempimenti di cui all'art. 194 del TUEL*", alla luce del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (cfr. Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, par. 9/2012, Sezione regionale di controllo per la Campania, delibera n. 213/2013/PAR).

Tale termine, ad avviso della Sezione, è da ritenersi "*ragionevole*" anche per consentire all'ente di approvare celermente il nuovo bilancio di previsione.

Condivisibili, a riguardo, appaiono le conclusioni ermeneutiche cui approda la Sezione regionale di controllo per la Campania (cfr. delibera n. 213/2013, cit.), circa l'impossibilità, durante il

periodo di esercizio provvisorio, di provvedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio per via dell'eccezionalità della fattispecie di cui all'art. 194 del Tuel rispetto alle ipotesi previste dall'art. 163, comma 3, del Tuel, ma soprattutto per la mancanza del bilancio d'esercizio, cui ricondurre le passività emerse.

L'esigenza di urgente ripristino degli equilibri di bilancio - recentemente assurti a rango costituzionale - impone la necessità di abbreviare al massimo, nella fattispecie, la durata dell'esercizio provvisorio, che di per sé costituisce una fase eccezionale e transitoria (cfr., sul punto, Sezione delle Autonomie, delibera n. 23/SEZAUT/2013/INPR).

Giova ricordare, peraltro, che l'art. 191, comma 5, del Tuel introduce forti limitazioni per gli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, disavanzo di amministrazione o che indichino debiti fuori bilancio per i quali non sono stati validamente adottati i provvedimenti di cui all'art. 193 del Tuel, vietando agli stessi di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge, salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti in esercizi precedenti.

Con il quarto quesito, l'ente chiede se tra le spese riconoscibili rientrino anche quelle relative all'imposta di registro della sentenza, al contributo unificato e alle spese legali.

A riguardo, il Collegio osserva che, al fine di consentire un controllo del costo complessivo della soccombenza da parte dell'organo consiliare (si da potere valutare anche le responsabilità ivi annesse), i debiti riconoscibili ex art. 194, comma 1, lett. a), del Tuel, sono quelli strettamente riconducibili alla sentenza o al provvedimento giudiziario esecutivo.

In tale ambito, si ritiene possano rientrare anche le spese di registrazione della sentenza (cfr., in termini, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, delibera n. 2/2009/PAR), che chi ha assolto l'onere fiscale può ripetere dalla controparte secondo le regole dell'azione di regresso tra condebitori solidali, in coerenza con la statuizione del giudice in punto di spesa.

Sono da ritenere parimenti riconoscibili gli oneri per il contributo unificato (costituenti spese di giustizia, e dovuti in ogni caso dalla parte soccombente nell'ipotesi di cui all'art. 13, comma 6 bis, del DPR n. 115/2002), nonché le spese legali della parte vincitrice, entrambe di norma liquidate dal giudice con il dispositivo in seno alle spese di giudizio, secondo i criteri di cui all'art. 91 e ss. del c.p.c. .

Non rientrano, invece, nella fattispecie, le eventuali altre spese collegate non al dispositivo della sentenza, bensì ad autonome iniziative dell'ente (ad esempio, incarichi di consulente tecnico di parte, ecc.), semmai riconducibili, in presenza dei relativi presupposti, alla fattispecie di cui all'art. 194 c.1, lett. e, del Tuel.

Si richiamano, a riguardo, i principi di programmazione della spesa e di prudenza e veridicità nella contabilizzazione, più volte affermati dalla giurisprudenza contabile.

Alla stregua di quanto detto, la Sezione ritiene che tra le spese riconoscibili ex lett. a) possano rientrare anche gli oneri legati al consulente tecnico d'ufficio (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibera n. 401/2012/PAR), la cui parcella è liquidata con decreto dal giudice

....

che ne pone provvisoriamente l'onere del pagamento a carico di una o più parti della causa, salva statuizione in sentenza circa la parte definitivamente onerata a riguardo.

PQM

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

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 a Palermo, nella camera di consiglio del 2 aprile 2014.

L'ESTENSORE

(Francesco Albo)

IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)

Depositata in Segreteria, il 29 APRILE 2014

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Fabio Guiducci)