

Delibera n. 1/2007/par - Parere in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive

Deliberazione n. 1/pareri/2007

**REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giorgio Cancellieri	Consigliere
dott. Giancarlo Penco	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Referendario (relatore)
dott. Alessandra Sanguigni	Referendario

nell'adunanza del 19 dicembre 2006

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

Vista la nota n. 7047 del 3 novembre 2006 con la quale il Sindaco del Comune di Orsenigo (Co) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del Comune di Orsenigo (Co);

Udito il relatore, dott. Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Orsenigo, richiamata la previsione contenuta nell'art. 194, comma 1°, lett a) del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267, Testo Unico sugli enti locali, ha chiesto il parere della Sezione in merito alla *"necessarietà/obbligatorietà di riconoscere il debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva di primo grado con specifico atto consiliare qualora, lo stesso consiglio comunale, abbia deliberato gli attinenti accantonamenti a bilancio (successivamente la sentenza di primo grado ma precedentemente il passaggio in giudicato) e pertanto ne abbia già chiaramente riconosciuto l'esistenza e ne abbia verificato la compatibilità con il sistema di bilancio"*.

OSSERVA CHE

-

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"pareri in materia di contabilità pubblica"*.

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

1) La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta.

1.1) Innanzitutto, in relazione all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, questa Sezione, con deliberazione n. 1 in data 4 novembre 2004, ha precisato che *"non essendo ancora costituito in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 7 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che modifica l'art. 123 della Costituzione, i Comuni possono, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale"*.

Pertanto, sotto questo profilo la richiesta in parola deve essere presa in esame.

1.2) Riguardo alle altre condizioni di ammissibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere:

- a) a) proviene dal soggetto legittimato a manifestare la volontà dell'ente, vale a dire, nel caso di specie, dal Sindaco;
- b) b) non risulta, in base ai documenti allegati dal richiedente, che interferisca con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con alcun altro giudizio civile o amministrativo che sia in corso;
- c) c) ha "*carattere generale*" (in relazione a tale nozione si veda la delibera di questa Sezione n. 9/pareri/2006, in data 27 – 29 giugno 2006) in quanto diretta ad ottenere indicazioni in merito alle procedure da seguire per addivenire al riconoscimento di debiti fuori bilancio, in base alla normativa vigente;
- d) d) rientra nella materia della contabilità pubblica (in base alla definizione che ne ha dato questa Sezione: C. conti, sez. contr. Lombardia, 21 giugno 2006, n. 5/pareri/2006), poiché la disciplina relativa al riconoscimento dei debiti fuori bilancio rientra all'interno della disciplina della materia dei bilanci degli enti territoriali e, in particolare, delle regole normative proprie sia dell'acquisizione delle entrate che della gestione delle spese.

Ne consegue, che la richiesta di parere proveniente dal Sindaco del Comune di Orsenigo è ammissibile e può essere esaminata nel merito.

2) Il quesito posto alla Sezione è diretto ad appurare quale sia la procedura che l'ente territoriale deve seguire per addivenire al riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive e, in particolare, se la circostanza che l'ente abbia previsto uno specifico fondo nel bilancio di previsione a seguito dell'emanazione della sentenza di primo grado renda superflua la successiva delibera consiliare di riconoscimento, poiché il Consiglio comunale avrebbe riconosciuto già, da un lato, l'esistenza del debito e, dall'altro, la sua compatibilità con le risorse finanziarie dell'ente, come risultanti dal bilancio.

2.1) La richiesta di parere involge la tematica dei debiti fuori bilancio che nei vari interventi normativi che hanno disciplinato la materia è sempre stata trattata in relazione alle modalità di riconoscimento da parte dell'ente del debito, senza che sia mai stata fornita una precisa nozione legislativa della fattispecie.

Secondo l'elaborazione dottrinale e le pronunce giurisprudenziali che si sono occupate della questione, il debito fuori bilancio è da considerare quale obbligazione pecuniaria riferibile all'ente assunta in violazione delle norme di

contabilità pubblica che attengono alla fase della spesa e, in particolare, di quelle che disciplinano l'assunzione degli impegni.

La contabilità pubblica disciplina analiticamente il procedimento di spesa poiché l'azione della Pubblica Amministrazione non è nella disponibilità del singolo ente ma è funzionalizzata al fine di garantire alla collettività che essa si svolga nel rispetto del principio di legalità.

Ogni azione difforme deve essere valutata con particolare attenzione e può essere fatta propria dall'ente solo laddove le norme di contabilità lo permettano, con la specifica osservanza delle forme stabilite dalla legge. Infatti, se l'ente fa propria un'azione posta in essere al di fuori delle regole di contabilità è necessario che vengano valutati con rigore i presupposti ed assolto l'onere di verificare la sussistenza di eventuali responsabilità che hanno impedito di seguire l'ordinario procedimento di spesa.

Conseguentemente, lo scopo della disciplina legislativa dei debiti fuori bilancio è quello di individuare le modalità per riportare all'interno della contabilità dell'ente le somme relative mediante una apposita procedura di riconoscimento della legittimità del debito, anche al fine di porre in luce le situazioni nelle quali tale riconoscimento non risulta possibile.

2.2) La disamina della normativa che, nel tempo, ha disciplinato la materia permette di appurare che si è passati da una logica legislativa diretta a stabilire procedure di sanatoria delle gestioni contabili irregolari (art. 1 bis del d.l. 1 luglio 1986, n. 318, conv. l. 9 agosto 1986 n. 488; artt. 23 e 24 del d.l. 2 marzo 1989, n. 66, conv. l. 24 aprile 1989 n. 144), ad una logica nella quale il fenomeno è stato preso in considerazione al fine di individuare alcune figure sintomatiche di obbligazioni a carico dell'ente sorte al di fuori delle ordinarie procedure di contabilità. Il legislatore ha previsto, quindi, cinque tipologie di debiti definiti "*fuori bilancio*" che possono essere riconosciuti legittimi dal Consiglio comunale o da quello provinciale (art. 37 del d. lgs. 25 febbraio 1995, n. 77; art. 12 del d. lgs. 11 giugno 1996, n. 336; art. 5 del d. lgs. 15 settembre 1997, n. 342; artt. 191 e 194 del citato d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Le tipologie di debito individuate dal legislatore non hanno elementi in comune, se non quello di essere fattispecie che il legislatore ha ritenuto idonee a costituire obbligazioni che se anche sorte al di fuori delle ordinarie procedure di spesa possono essere ricondotte, sia pure con un procedimento peculiare, all'interno della contabilità dell'ente. L'elemento che attribuisce omogeneità alle diverse categorie ivi indicate è dato unicamente dalla circostanza che il debito viene ad esistenza al di fuori e indipendentemente

dalle ordinarie procedure che disciplinano la formazione della volontà dell'ente.

2.3) L'esame delle singole figure previste dal Testo unico sugli enti locali pone in rilievo il fatto che quella relativa ai debiti derivanti da "*sentenze esecutive*" (art. 194, co. 1, lett. a) si distingue nettamente dalle altre per il fatto che l'ente, indipendentemente da qualsivoglia manifestazione di volontà, è tenuto a saldare il debito in forza della natura del provvedimento giurisdizionale che obbliga chiunque e, quindi, anche l'ente pubblico ad osservarlo ed eseguirlo (art. 2909 cod. civ.).

In questo caso l'ente territoriale non ha alcun margine discrezionale per decidere se attivare la procedura di riconoscimento o meno del debito perché è comunque tenuto a pagare, posto che in caso contrario il creditore può ricorrere a misure esecutive per recuperare il suo credito, con un pregiudizio ancora maggiore per l'ente territoriale (sul punto, C. conti, sez. riun. Reg. Sicilia, 23 febbraio – 11 marzo 2005, n. 2/pareri).

2.4) La funzione della delibera del Consiglio comunale di riconoscimento del debito fuori bilancio prevista dall'art. 194 T.U.E.L. è complessa poiché, innanzitutto, è diretta ad accertare se il debito rientri in una delle tipologie individuate da detta norma e, quindi, a ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente, individuando anche le risorse necessarie per farvi fronte. Ma la pronuncia del Consiglio comunale è diretta anche ad accertare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di accertare eventuali responsabilità.

A questo proposito, val la pena sottolineare che, come nel caso di specie, l'impatto sul bilancio può essere differente a seconda che nell'ambito del bilancio dell'ente sia stato previsto o meno un apposito fondo per la copertura di spese impreviste o, nel caso di giudizi, a valere per l'ipotesi della soccombenza.

In caso positivo risulterà più semplice per l'ente far fronte al pagamento del debito utilizzando le risorse già allocate a tale scopo.

Tuttavia, l'esistenza di un fondo nel bilancio destinato a far fronte all'esito negativo di un giudizio non fa venire meno la necessità dell'attivazione della procedura consiliare di riconoscimento del debito.

Al riguardo, infatti, è bene mettere in luce che lo stanziamento in bilancio ha la sola funzione di riservare un importo a quella specifica destinazione, ove se ne presenti la necessità, non implicando ancora accertamento del concreto verificarsi della fattispecie (in questo senso risulta formulato, anche, il secondo principio contabile sulla "*Gestione del sistema di bilancio*", emanato

dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali, previsto dall'art. 154 del d. lgs. n. 267 del 2000).

2.5) In ogni caso, l'esistenza del fondo non fa venire meno l'ulteriore funzione che l'ordinamento attribuisce alla delibera consiliare, vale a dire, come si è visto sopra, l'accertamento di chi sia responsabile della formazione della fattispecie debitoria che si è formata al di fuori della ordinaria contabilità dell'ente. Anzi, questa funzione di accertamento risulta rafforzata, poiché il legislatore ha previsto che le delibere consiliari di riconoscimento di debito siano inviate agli organi di controllo ed alla Procura regionale della Corte dei conti (Art. 23, co. 5 della l. 27 dicembre 2002, n. 289) al fine di permettere un controllo sulle stesse e la verifica da parte degli organi che operano il riconoscimento del rispetto dei requisiti di legittimità previsti dal T.U.E.L.

3) In conclusione, ove l'ente territoriale in caso di debito fuori bilancio proveniente da sentenza esecutiva omettesse la procedura di riconoscimento consiliare prevista dall'art. 194 del d. lgs. n. 267 del 2000, ma si limitasse ad effettuare il pagamento utilizzando uno specifico fondo presente nel bilancio vanificherebbe la disciplina di garanzia prevista dall'ordinamento, impedendo sia il controllo previsto dalla norma citata da parte del Consiglio comunale che la verifica da parte della Procura della Corte dei conti, disciplinata dalla normativa speciale.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott. Giancarlo Astegiano)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il 17 gennaio 2007

Il Direttore della Segreteria