



**Repubblica italiana** del.n.152/2009/PAR

**La Corte dei conti**

**in**

**Sezione regionale di controllo**

**per l'Abruzzo**

nella Camera di consiglio

del 12 marzo 2009

composta dai Magistrati:

Pietro DE FRANCISCIS	Presidente
Fulvio Maria LONGAVITA	Consigliere
Lucilla VALENTE	Consigliere
Giovanni MOCCI	Consigliere
Antonio MARRAZZO	Consigliere (relatore)
Achille D'ALESSANDRI	Consigliere
Andrea BALDANZA	Primo Referendario

visto l'art. 100, comma 2 della Costituzione;

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,  
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive  
modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre  
1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art.  
27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto 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/CP/2008 del 19 giugno

2008 (G.U. n. 153 del 2.07.08);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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;

vista la richiesta di parere del **Sindaco del Comune di Morino (AQ)** pervenuta con nota n. 3428/9c del 14 ottobre 2008;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione n. 3/09, in data 11 marzo 2009, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale;

udito il relatore, Cons. Antonio MARRAZZO.

#### FATTO

Con la richiamata nota il Sindaco del Comune di Morino (AQ) chiede a questa Sezione un parere:

" circa la procedura da seguire per la liquidazione di onorari legali, per i quali sia stata richiesta la liquidazione di un importo maggiore del fondo inizialmente impegnato all'atto dell'incarico ";

aggiunge, poi, nella stessa richiesta, che alcun aggravio di spesa, a titolo di interessi, sarebbe riconosciuto qualora si dovesse approvare la liquidazione di un importo superiore a quello originariamente impegnato.

#### DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è disciplinata dall'*art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003*, il cui testo sancisce che " *le Regioni e, tramite il Consiglio*

*delle Autonomie locali, se istituito, anche i Comuni, Province e Città metropolitane hanno la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica ".*

Le linee-guida emanate dalla Sezione delle Autonomie e la prassi applicativa delle competenti Sezioni della Corte dei conti che hanno dato seguito a tale disciplina legislativa sono concordi nel ritenere che per la corretta invocazione del potere consultivo la domanda deve integrare una duplice condizione di ammissibilità, preliminare alla trattazione della domanda stessa.

1. La prima di tali condizioni riguarda la legittimazione attiva del soggetto istante: Amministrazioni Pubbliche munite della potestà di invocare la funzione consultiva e per esse i relativi organi abilitati a sottoscrivere la richiesta di parere alla competente Sezione regionale (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco, o, nel caso di atti di normazione, i rispettivi Consigli regionali, provinciali, comunali);

2. la seconda e concomitante condizione di ammissibilità deve riguardare l'oggetto della questione da sottoporre a parere: questioni generali in materia di contabilità pubblica ( atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare ). Entrambe, quindi, costituiscono presupposti indefettibili per l'ammissibilità alla trattazione

collegiale della questione e per l'emissione del relativo parere da parte della Sezione.

3. Al riguardo deve aggiungersi che una sequela di uniformi pronunce, anche su impulso della Sezione delle Autonomie, consolida ormai l'indirizzo secondo cui la funzione consultiva va circoscritta entro i limiti di una stretta interpretazione della lettera della legge.

4. In relazione a tale precisazione, quindi, si può affermare che la questione odierna, sottoposta al vaglio di questa Sezione, è riconducibile alle ipotesi per le quali quest'ultima può esercitare validamente la propria funzione consultiva, poiché la fattispecie concreta inerisce ad una procedura di contabilità pubblica e, per l'esattezza, ad uno specifico *procedimento della spesa*. Pertanto, poiché nel caso di specie, ricorre anche il presupposto della condizione di ammissibilità relativa all'oggetto della richiesta di parere, il Collegio ritiene che la richiesta inoltrata dal Sindaco citato in epigrafe possa essere esaminata nel merito.

5. Innanzitutto, deve ricordarsi, che sul punto si sono pronunciate, nell'arco di più anni, già diverse magistrature, di cui, nella nota del Sindaco, non viene fatta alcuna menzione, ma la cui conferente giurisprudenza, comunque, è ben nota al Collegio (Cass. Civ. SS.UU. n. 11098/2002; TAR Piemonte sez. II n. 524/1995; TAR Calabria Sez. Reggio Calabria n. 461/1996; Sez. controllo regione Sardegna delib. N. 2/2007; SS. RR. regione Sicilia delib. 2/2007).

6. Anche questa Sezione si è pronunciata su un caso analogo con deliberazione n. 360 del 14 luglio 2008 affermando - tra l'altro -

quanto segue:

6.a) *" tutti i provvedimenti che comportano ( una ) spesa vanno adottati previa assunzione del relativo impegno contabile ed attestazione di copertura finanziaria ex art. 191 TUEL, ivi compresi i provvedimenti con i quali il Comune conferisce incarico legale ad un avvocato per la tutela legale delle ragioni del Comune stesso "*;

6.b) *" il Collegio ritiene di escludere che per le spese in parola si possa assumere, prima ed indipendentemente della conclusione della lite, un impegno contabile rigidamente determinato nel suo esatto ammontare ( ex art. 183 TUEL ), in relazione al compenso pattuito dall'Amministrazione con l'avvocato, all'atto del conferimento dell'incarico";*

6.c) *"né ha molto senso fissare subito, ossia al momento dell'incarico, il compenso dovuto al professionista, perché ciò porterebbe ad alterare la stessa funzione socio-economica del rapporto negoziale (ex art. 1343-1345 cc), che da contratto sinallagmatico (legato, nella corrispettività delle relative prestazioni e controprestazioni, anche alla durata della lite) diventerebbe aleatorio, con possibile rischio a danno dell'Amministrazione".*

7. Nel richiamare i principi del precedente orientamento e nell'approfondire la relativa tematica, alla luce sia della disciplina contrattuale riservata dall'Ordinamento alla risoluzione dei risalenti casi e sia delle disposizioni contabili poste dal Testo Unico Enti Locali ( d. lgs 18 agosto 200, n. 267 ) a presidio della correttezza della spesa, il Collegio ritiene che la procedura amministrativa connessa al

conferimento dell'incarico professionale in questione, alla stregua delle norme civilistiche vigenti e dei principi contabili pubblici ad esse correlati, debba assolversi nell'osservanza dei seguenti postulati:

8.a) il provvedimento unilaterale di conferimento del Comune deve essere seguito dalla reciproca sottoscrizione di un formale disciplinare d'incarico ( fonte, quindi, dell'obbligazione pecuniaria in argomento ), come questa Sezione ha già avuto modo di affermare in precedenza (cfr. Sez. Abruzzo, delib. N.346/2008) con altrettanto parere inerente sempre alle spese legali, laddove testualmente viene detto che *" la sottoscrizione di un prudente disciplinare d'incarico, diretto a convenire anche gli aspetti remunerativi della prestazione professionale assolta, potrebbe contribuire ad assicurare fin dall'origine i tendenziali della finanza comunale, in ordine all'incipiente fattore di spesa "*;

8.b) l'importo - seppur presuntivo - dell'impegno contabile di spesa deve essere ripartito in più annualità, mediante la concomitante adozione nel bilancio pluriennale (cfr. art. 171 e 183 Tuel). Ciò in ragione della circostanza che la remunerazione del legale, discendente dal perdurante contratto, a causa delle ben note modalità esecutive della prestazione contrattuale (che nella prassi ne dilatano la quantificazione con conseguente dilazione dell'impegno contabile, come già detto), assume di conseguenza natura di spesa pluriennale. Ad eccezione, ovviamente, dell'ipotesi in cui la durata dell'incarico professionale si consumi nell'arco della singola annualità finanziaria, ragion per cui, in tal caso, permanerebbe la natura annuale della spesa.

9. Le ragioni che militano in favore della pianificazione pluriennale della spesa, infatti, nei casi di specie, tra cui rientra il nostro, sono rinvenibili nelle norme che lo stesso Ordinamento finanziario e contabile ha predisposto per assicurare alle Amministrazioni agenti la permanente salvaguardia degli equilibri di bilancio, il cui relativo orizzonte, nei risalenti casi, si estende in un arco temporale a valenza pluriennale: *"Il bilancio pluriennale... indica l'ammontare delle spese correnti di gestione consolidate e di sviluppo "* (cfr. art. 171, comma 3, Tuel). Affermazioni analoghe sono rinvenibili anche nei Principi contabili (norme tecniche di interpretazione delle disposizioni dell'Ordinamento finanziario e contabile) emanati dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli Enti locali: *"si rilevano (le spese pluriennali) per ciascun programma, titolo, servizio e intervento, l'ammontare delle spese correnti di gestione, suddivise tra spese consolidate e di sviluppo..."* (cfr. Principio contabile n. 1 "Programmazione e previsione nel sistema di bilancio", punto 38).

10. Ed in proposito puntiformi disposizioni del medesimo Ordinamento finanziario prevedono che *"Possono essere assunti impegni di spesa sugli esercizi successivi, compresi nel bilancio pluriennale, nel limite delle previsioni nello stesso comprese "* ( art. 183, comma 6 Tuel ), nonché, le stesse, prevedono anche l'ipotesi, non tanto remota, che *" Per le spese che per la loro particolare natura hanno durata superiore a quella del bilancio pluriennale e per quelle determinate che iniziano dopo il periodo considerato dal bilancio pluriennale si tiene conto nella formazione dei bilanci seguenti degli*

*impegni relativi, rispettivamente, al periodo residuale ed al periodo successivo " ( art. 183, comma 7 Tuel ).*

11. A sostegno della corretta previsione della spesa, sia nella generalità dei casi che nel caso specifico in esame, concorrono, peraltro, anche le regole di buona amministrazione - unità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario, pubblicità ed annualità ovvero pluriennialità - che un'Amministrazione deve perseguire, a norma di legge e di doverosa diligenza, nella predisposizione della propria pianificazione finanziaria, nonché parimenti assicurare nella conseguente gestione.

12. Tale conclusione, ad avviso del Collegio, consente alle stesse Amministrazioni, di prevenire, con buona probabilità, l'insorgenza di sopravvenienze passive, sprovviste di copertura finanziaria (a cui sarebbero da aggiungere, tra l'altro, le ulteriori derivanti dall'eventuale condanna alle spese in caso di soccombenza) e di scongiurare, nel contempo, (preoccupazione, manifestatasi anche presso altre Sezioni regionali della Corte dei conti) l'evenienza di una cospicua formazione di debiti latenti, a cui inaspettatamente l'Ente potrebbe essere chiamato a far fronte, con le immaginabili conseguenze per gli equilibri di bilancio e la loro salvaguardia. In tal senso, peraltro, sono anche le norme tecniche di interpretazione del medesimo Osservatorio, in tema di previsione pluriennale di bilancio, laddove viene sostenuto che: *"deve essere posta particolare attenzione agli impegni pluriennali già assunti che debbono essere rideterminati in ragione di ogni anno previsto dal bilancio pluriennale per effetto della scorrevolezza dello*

*stesso. Si fa riferimento, in particolare, oltre agli impegni sul bilancio pluriennale veri e propri, anche alle spese derivanti da scelte pregresse, ma che si manifestano in anni successivi oltre al periodo indicato nel bilancio pluriennale... Vi sono poi le spese che per loro natura ricadono anche negli anni successivi."* (cfr. Principio contabile n. 1 " Programmazione e previsione nel sistema di bilancio ", punto 39).

13. Si ritiene, da ultimo, di sottolineare che non ricorrono, tuttavia, casi simili nell'ipotesi inversa (seppur liminale, almeno secondo la prassi). Ossia, nel caso in cui il conferimento dell'incarico ad un legale, da parte del Comune, non sia stato eseguito in conformità di quanto innanzi dedotto e ritenuto.

Vale a dire:

13.a) non sia stato seguito da un dettagliato disciplinare di incarico;

13.b) nessun connesso impegno di spesa sia stato formalmente assunto, secondo la procedura prima descritta.

In tal caso, infatti, siffatta evenienza non potrebbe che essere ricondotta entro l'alveo dei ben noti debiti fuori bilancio, vale a dire: quelle obbligazioni pecuniarie non perfezionate ed a cui l'Ordinamento finanziario e contabile riconnette una ammissibilità amministrativa e finanziaria, attraverso, però, una serie di stringenti regole procedurali (cfr. art. 194 Tuel).

**P. Q. M**

**DELIBERA**

che il caso sottoposto dal **Sindaco del Comune di Morino (AQ)** al parere della Sezione possa essere risolto alla stregua delle considerazioni sopra esposte.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune medesimo.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 12 marzo 2009 .

L'Estensore

Il Presidente

F.to Antonio MARRAZZO

F.to Pietro DE FRANCISCIS

Depositata in Segreteria il giorno 02/04/2009

Il Dirigente

F.to D.ssa Daniela D'Amaro