



Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Calabria

NELL'ADUNANZA DEL 12 Febbraio 2009

composta dai magistrati:

- Pres. Sez. Martino COLELLA	Presidente
- Cons. Giuseppe GINESTRA	Componente
- Cons. Luigi CONDEMI	Componente
- Cons. Vittorio CIRO' CANDIANO, relatore	Componente
- Cons. Anna BOMBINO	Componente
- Cons. Quirino LORELLI	Componente
- Primo ref. Natale LONGO	Componente

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

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;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la nota n. 98 del 13.01.2009, con la quale il Comune di Jacurso (CZ) ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione, prot. n. 496 del 15.01.2009;

VISTA l'ordinanza n. 05/09 del 29.01.2009, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Consigliere relatore, dott. Vittorio Cirò Candiano.

RITENUTO IN FATTO

Il Comune di Jacurso (CZ), con la sopra citata nota n. 98 del 13.01.2009, ha promosso il parere di questa Sezione al fine di conoscere se l'Ente, nel riconoscere – ai sensi dell'art. 194, comma 1, del d.lgs 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) – la legittimità dei “debiti fuori bilancio”, derivanti da sentenze esecutive (lett.a) o da procedure espropriative o da occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità (lett.d), debba comprendervi, oltre alla sorte capitale, anche gli eventuali oneri accessori, quali spese legali, interessi legali e simili.

In via preliminare va, nell'ordine, accertata l'ammissibilità della richiesta di parere in relazione sia al soggetto richiedente che al contenuto oggettivo del quesito.

Al riguardo è utile rammentare che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n.131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo “*ulteriori forme di collaborazione*” ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, “*nonché pareri in materia di contabilità pubblica*”, aggiungendo che “*analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*”.

La funzione consultiva in argomento è stata disciplinata, quanto a principi e modalità, dalla Sezione delle Autonomie con atto adottato nella adunanza del 27 aprile 2004, con il quale sono stati preliminarmente dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di indirizzo e, quindi, individuati i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo della funzione, l'ufficio competente a rendere il parere in relazione al carattere generale o locale dello stesso, il procedimento per l'esercizio della funzione con indicazione dei relativi profili temporali.

Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere in esame, occorre verificare la sussistenza contestuale di entrambi i requisiti: soggettivo, cioè la legittimazione del soggetto richiedente, ed oggettivo, cioè l'attinenza alla materia della contabilità pubblica.

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dalla citata legge n.131/2003, stante la natura speciale che essa assume rispetto alla ordinaria sfera di competenze assegnate alla Corte. La richiesta stessa, d'altra parte, può considerarsi ammissibile se proveniente dall'organo rappresentativo dell'ente (Presidente della Giunta

regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio regionale, provinciale, comunale).

La norma prevede la possibilità di richiedere pareri esclusivamente nella "*materia della contabilità pubblica*". Nell'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo, tale possibilità è limitata agli atti generali, ovvero atti o schemi di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti, nonché in merito a soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, o attinenti alla preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Sotto il profilo soggettivo, nel caso in esame, poiché la richiesta di parere - nelle more dell'attuazione della legge regionale 5 gennaio 2007, n.1, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali nella Regione Calabria - proviene direttamente dal Sindaco del Comune, quale Organo rappresentativo dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del d.lgs 18 agosto 2000, n.267, la stessa richiesta deve ritenersi ammissibile.

Accanto alle condizioni soggettive, poi, devono sussistere (come stabilito anche dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con la succitata deliberazione del 27 aprile 2004) delle condizioni oggettive e, in particolare, oltre l'attinenza con la materia della contabilità pubblica, il carattere generale ed astratto della questione sottostante al quesito, di modo che il parere non vada ad incidere su specifiche fattispecie concrete sulle quali potrebbero pronunciarsi nell'ambito della loro competenza, altri organi, quali, ad esempio, il Procuratore regionale o la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Poiché la questione posta ha carattere generale ed astratto, sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere deve intendersi ammissibile.

Nel merito della questione prospettata va preliminarmente precisato che il "debito fuori bilancio" è solitamente definito come un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabilistiche che regolano il processo finanziario della spesa degli enti locali. In altre parole i debiti fuori bilancio sono costituiti da somme da corrispondere a terzi senza che sia stato adottato preventivamente il dovuto atto contabile di impegno, che qualifica la fase giuridica del

processo finanziario della spesa. Tale definizione è conforme alle risultanze dell'ampia giurisprudenza della Corte dei conti in materia, finalizzata a ricondurre nella fisiologia di bilancio i debiti in questione a seconda della accertata legittimità o meno degli stessi ed a stabilire nel contempo le conseguenze negative derivanti da un eventuale mancato riconoscimento.

Ciò emerge chiaramente dalla disamina della normativa sul tema de quo, che ai fini che in questa sede interessano può essere suddivisa in tre fasi che nel loro cronologico insieme riassumono la genesi dell'attuale formulazione del primo comma dell'art.194 del d.lgs n.267/2000.

Nella prima fase, la normativa si è caratterizzata per la finalità di fare emergere, nella logica di "sanatoria" in un'ottica pluriennale di riequilibrio della gestione, i debiti fuori bilancio, intesi quali debiti sommersi o "di fatto", la cui esistenza pervasiva finiva per alterare la veridicità delle risultanze contabili della gestione (art.1 bis del decreto legge 1.7.1986, n.318, convertito dalla legge 9.8.1986, n.488; artt.23 e 24 del decreto legge 2.3.1989, n.66, convertito dalla legge 24.4.1989, n.144).

Nella seconda fase, la disciplina legislativa in materia, sulla base della considerazione che il fenomeno dei debiti fuori bilancio non fosse di per sé radicalmente ed immediatamente eliminabile, ha formalizzato "a regime" il procedimento di riconoscimento di talune categorie di debiti fuori bilancio (art.12 bis del decreto legge 12.1.1991, n.6, convertito dalla legge 15.3.1991, n.80).

Nella terza fase, infine, la questione dei debiti fuori bilancio cessa di essere un fenomeno "patologico" per acquistare una dimensione " fisiologica", nel senso che, sulla falsariga della precedente classificazione, sono state individuate cinque tipologie di debiti, definiti "fuori bilancio", che ordinariamente possono essere riconosciuti legittimi (art.37 del d.lgs 25.2.1995, n.77; art.12 del d.lgs 11.6.1996, n.336; art.5 del d.lgs 15.9.1997, n.342; artt.191, 193 e 194 del d.lgs 18.8.2000, n.267).

Attualmente, quindi, la più recente normativa di cui al d.lgs n.267/2000, precisando ambito e procedure di riconoscibilità, disciplina, in modo più compiuto e circostanziato rispetto al passato, le fattispecie dei debiti fuori bilancio riconoscibili (art.194, comma 1), la procedura per il riconoscimento degli stessi (art.193, comma 2), i mezzi di finanziamento per la copertura

degli oneri relativi (art.193, comma 3, e art.194, comma 3), nonché la possibilità che tali oneri siano ripartiti in più esercizi finanziari (art.194, comma 2).

In tal modo si sono fatte rientrare nel campo della fisiologica gestione di bilancio cinque tipologie di debiti fuori bilancio, individuate con le lettere dalla a) alla e) del succitato art.194, per le quali è ora sufficiente, ai fini della regolarizzazione contabile, un atto dell'organo volitivo dell'ente competente, di riconoscimento dell'obbligazione assunta fuori dagli stanziamenti di bilancio, tale da renderne possibile l'imputazione a carico dell'ente medesimo.

Il riconoscimento in argomento si fonda sostanzialmente sul principio dell'indebito arricchimento, articolato nelle due distinte forme dell'utilità acquisita, cioè apprezzamento dell'acquisito vantaggio pubblico, e dell'arricchimento senza causa.

Ora è evidente che una valutazione di utilità pubblica della condotta che ha determinato la specifica sopravvenienza passiva non è sempre necessaria per le fattispecie di cui alle lettere dalla a) alla d) del citato art.194, comma 1, del d.lgs n. 267/2000, trattandosi di situazioni debitorie fuori bilancio che traggono origine non da comportamenti colpevoli, attivi od omissivi, di amministratori o funzionari, ma da fatti esterni difficilmente prevedibili e regolamentabili, e comunque riguardanti spese dovute per legge o connesse ad adempimenti obbligatori per legge. In particolare, il riconoscimento dei lavori di somma urgenza (art.191, comma 3, del TUEL), ricadente nella fattispecie di cui alla lett.d), costituisce un preciso obbligo dell'Amministrazione, la cui violazione può essere fatta valere non solo dal terzo contraente ma anche dall'amministratore o dal funzionario che ne abbia interesse. Come pure nel caso di sentenze esecutive, ricadente nella fattispecie di cui alla lett.a), l'Amministrazione è tenuta a riconoscere l'intero debito derivante dalla sentenza stessa, ivi compresi gli oneri accessori in essa determinati e riconosciuti.

Per il riconoscimento delle situazioni di cui alla lett. e) dello stesso art.194, invece, trattandosi di acquisizioni di beni e servizi in violazione della fase giuridica del processo finanziario della spesa, che si sostanzia nell'impegno contabile, ancorché nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale, è richiesto l'accertamento della sussistenza non solo dell'elemento della utilità pubblica, ma anche quello dell'arricchimento senza giusta causa.

L'atto consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, poi, dovrà espressamente dare atto che gli stessi rientrano nei casi tassativamente indicati dal primo comma dell'art.194 e,

per quelli ricadenti nella previsione della lett. e) dello stesso primo comma, che gli stessi soddisfano i requisiti di accertata e dimostrata utilità ed arricchimento per l'ente e si riferiscono a servizi o forniture indispensabili per l'espletamento di pubbliche funzioni di competenza dell'ente medesimo. La spesa relativa - ai sensi di quanto prevede il combinato disposto di cui agli artt.193, comma 3, e 194, comma 2 - dovrà essere finanziata con impegno contabile nell'esercizio in corso e, occorrendo, anche nei due successivi, eventualmente concordando con i terzi creditori un piano di rateizzazione sempre della durata massima di tre anni finanziari compreso quello in corso.

D'altra parte, la norma eccezionale del più volte citato art.194 in commento, avendo valore cogente, non lascia agli enti interessati alcun spazio discrezionale circa la condotta da seguire nel riconoscimento dei "debiti fuori bilancio" regolarmente accertati, in quanto la stessa non ha la funzione di consentire spese in difformità dalla legge, bensì di sanare, quando le spese siano state comunque effettuate, l'irregolarità gestionale, sia pure a determinate condizioni, con il contestuale ripristino degli equilibri del bilancio ed il superamento del rischio di possibili oneri aggiuntivi, come eventuali interessi o spese di giustizia, che assumerebbero, per l'ente, i connotati del danno erariale.

Nell'eventuale "transazione", inerente al riconoscimento totale o parziale di una spesa, il debito che ne consegue potrebbe oggettivamente ed esclusivamente rientrare nella fattispecie di cui alla lett.e) e, entro certi limiti, in quella di cui alla lett.d), del citato primo comma dell'art. 194 del d.lgs n.267/2000. In tale caso il debito sottostante all'atto transattivo va valutato nel suo complesso, ivi compresi gli eventuali interessi, ed è richiesto l'accertamento degli elementi della utilità pubblica e dell'arricchimento senza giusta causa.

D'altra parte, l'istituto della transazione ha una sua valenza contrattuale autonoma ed è regolato dal Codice Civile. Esso si sostanzia, sul piano privatistico, in un "contratto con il quale le parti, facendosi reciproche concessione, pongono fine ad una lite già cominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro". L'atto amministrativo approvativo di tale contratto transattivo si riferisce di solito ad una spesa pubblica che può avere o non avere la natura di "debito fuori bilancio", per come sopra illustrata, e, tra l'altro, può richiedere comunque l'intervento del Consiglio comunale in relazione alla specificità della materia oggetto della "transazione" e alla portata economica della stessa.

Il Consiglio comunale, comunque, nel riconoscere un "debito fuori bilancio" – a parte i casi tassativamente regolati dalla legge e ricadenti, come sopra evidenziato, nelle fattispecie di cui alle lett. a) e d) del succitato art. 194, comma 1, del d.lgs n. 267/2000 – adotta un provvedimento discrezionale che può essere positivo o negativo, ma in entrambi i casi deve indicare espressamente le ragioni per le quali ha riconosciuto o meno l'utilità e l'arricchimento per l'ente e quindi la legittimità o meno del "debito fuori bilancio" in tutti i suoi aspetti. Così nell'ipotesi di cui all'art. 194, comma 1, lett. e) del d.lgs n. 267/2000, in caso di mancato riconoscimento, il rapporto contrattuale intercorre unicamente tra il terzo contraente e il funzionario o l'amministratore che ha autorizzato la prestazione (art. 191, comma 4, del d.lgs n. 267/2000).

È proprio in relazione alle problematiche sopra esposte, infine, che tutti i provvedimenti di riconoscimento di "debiti fuori bilancio" devono essere trasmessi obbligatoriamente, tempo per tempo, alla competente Procura della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 23, comma 5, della legge 27.12.2002, n. 289.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Jacurso (CZ).

Così deliberato in Catanzaro, nell'adunanza del 12 febbraio 2009.

Il Consigliere Relatore

dott. Vittorio Cirò Candiano

Il Presidente

dott. Martino COLELLA

Depositata in segreteria il 12.02.2009
Il Direttore della segreteria
dott. Antonio LEONE