

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

DEL/PAR. N. 22/2009

composta dai seguenti magistrati:

Cons. Francesco Amabile	Presidente f.f.
Cons. Raffaele Del Grosso	Relatore
Cons. Corradino Corrado	
Cons. Silvano Di Salvo	
Cons. Francesco Uccello	
I Ref. Laura Cafasso	

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

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

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

VISTO il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la nota con prot. n. 29498 del 13 ottobre 2008, con la quale il Sindaco del comune di Marigliano ha richiesto a questa Sezione parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 14/2009 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il relatore consigliere Raffaele Del Grosso;

Premesso in fatto:

con la su indicata nota il menzionato Sindaco pone alla Sezione due quesiti :

- 1) con il primo chiede se, avendo disponibilità finanziaria sui pertinenti capitoli di competenza del bilancio, è possibile procedere alla liquidazione di un debito fuori bilancio scaturente da una sentenza esecutiva (ex art. 194 del d.lgs n. 267/2000 lett. a) prima che la legittimità dello stesso sia riconosciuta dal Consiglio comunale;

- 2) con il secondo quesito chiede se l'ulteriore somma necessaria per la liquidazione delle competenze professionali dei legali incaricati dall'Ente, il cui importo previsto è regolarmente impegnato all'atto di conferimento dell'incarico risulta insufficiente al termine del giudizio, è da considerarsi debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del d.lgs n. 267/2000 lett. e).

Considerato in diritto:

In via preliminare va verificato da parte della Sezione l'ammissibilità della richiesta di parere sia sotto il profilo soggettivo, ossia della legittimazione del soggetto proponente, sia sotto il profilo oggettivo avuto riguardo all'attinenza del parere richiesto alle materie di contabilità pubblica e non riferibile ad una fattispecie in ordine alla quale potrebbero verificarsi interferenze o commistioni con altre funzioni giurisdizionali o amministrative spettanti ad altri organi.

Sotto il profilo soggettivo, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli enti locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali"*.

Riguardo a tale punto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito secondo cui, nelle more della istituzione di detto Organismo nella regione Campania, nulla impedisce agli enti locali di avanzare direttamente le istanze tramite i propri organi muniti di rappresentanza legale esterna.

Pertanto, nella fattispecie, la richiesta, in quanto formulata dal Sindaco, organo munito della rappresentanza legale esterna del Comune ai sensi dell'art. 50 del T.U. 18 agosto 2000, n. 267, è da ritenere ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Sotto il profilo oggettivo, avuto riguardo alla attinenza della richiesta di parere di cui trattasi allo specifico ambito attribuito alla funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo, non sussiste alcun dubbio che essa rientri nella materia della contabilità pubblica e sia, dunque, da ritenere ammissibile ai sensi della norma sopra richiamata, atteso che riguarda l'interpretazione di norme che presiedono alla corretta gestione patrimoniale degli enti pubblici e che tutelano gli equilibri economico-finanziari degli stessi enti.

Passando al merito della richiesta, la prima questione prospettata è se, per il pagamento di un debito fuori bilancio scaturente da una sentenza esecutiva, sia necessaria la previa deliberazione del Consiglio comunale.

Rileva il Collegio che la disposizione di riferimento è rappresentata dall'art. 194 del d.lgs 267/2000 "T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" il quale prevede la necessità della deliberazione consiliare per il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio da parte degli enti locali.

Per un' interpretazione sistematica di tale disposizione, essa va collegata alle norme che regolano l'effettuazione delle spese dell'ente locale ed a quelle volte alla salvaguardia degli equilibri di bilancio ed in particolare agli artt. 191 e 193 del citato decreto legislativo.

L'art. 191 disciplina le modalità attraverso le quali le spese degli enti locali devono essere assunte, prevedendo dei meccanismi di natura tecnico-contabile per evitare il formarsi di debiti fuori bilancio e per garantire l'equilibrio tra le entrate e le spese. Sinteticamente: le spese possono essere effettuate solo se vi è stata l'assunzione dell' impegno contabile e l'attestazione della copertura finanziaria.

Ed è il caso di rammentare che dell'effettuazione di tali adempimenti viene prevista la comunicazione al creditore a garanzia dello stesso ed al fine della trasparenza dei rapporti.

Si tratta di disposizioni volte a garantire il rispetto dell'obbligo di idonea copertura finanziaria nella deliberazione dei provvedimenti degli enti locali ed a contenere il fenomeno dei debiti fuori bilancio.

Nel quadro normativo sinteticamente delineato, la disposizione di cui all'art. 194, primo comma, costituisce una eccezione ai principi espressi nell'art. 191 in ordine alla necessità del preventivo impegno formale e della copertura finanziaria. La disposizione all'esame (art. 194, 1 c.), ai fini del riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio, prescrive – come anticipato - la deliberazione consiliare richiamando l'art. 193, secondo comma. La deliberazione si inquadra nell'ambito della ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi da farsi con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale e comunque almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno. In tale sede il Consiglio accerta la permanenza degli equilibri di bilancio ed in caso negativo adotta i provvedimenti di riequilibrio; fra gli altri, dispone il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

Tutto ciò posto, il Collegio osserva che indubbiamente la voce "sentenze esecutive" di cui alla lettera a) dell'elencazione dell'art. 194 presenta delle peculiarità in ordine alla possibilità di apprezzamento discrezionale del Consiglio, trattandosi di debiti conseguenti a provvedimenti giurisdizionali esecutivi.

Sul punto si ritiene, tuttavia, non inutile evidenziare che mentre nell' analoga disposizione contenuta nell'art. 37 del d.lgs 25 febbraio 1995, n. 77 (ordinamento finanziario e contabile degli enti locali) lettera a), si faceva riferimento a "sentenze passate in giudicato o sentenze immediatamente esecutive", l'art. 194, invece, si riferisce solo a "sentenze esecutive" (a seguito della modifica apportata all'art. 282 del c.p.c., dall'art. 33 della legge 26.11.1996, n. 353, per cui le sentenze di primo grado

sono provvisoriamente esecutive tra le parti); in disparte ogni valutazione sulla utilità del mantenimento della distinzione e di una diversa disciplina tra le due fattispecie.

Non ignora il Collegio che il mancato pagamento entro il termine di 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo (periodo di salvaguardia per le Pubbliche Amministrazioni previsto dall'art. 14, primo comma, del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30, come modificato dall' art. 147 della legge 23 dicembre 2000 n. 388) espone l'ente locale alle azioni esecutive con conseguente aggravio di spese.

D'altra parte solo per le Amministrazioni dello Stato lo stesso art. 14 prevede che "il dirigente della spesa, in assenza di disponibilità finanziaria nel pertinente capitolo, dispone il pagamento mediante emissione di uno speciale ordine di pagamento rivolto all'istituto tesoriere, da regolare in conto sospeso".

"Al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'Ente per il mancato pagamento nei termini decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'Ente" (Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali; principio contabile n. 2 p. 13).

La Sezione, in sede di considerazioni conclusive, ritiene che vada rimarcato che nella fattispecie "il significato del provvedimento del Consiglio non è quello di riconoscere una legittimità del debito che già esiste, ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso " (Osservatorio cit.; principio contabile n. 2 p. 11). Di conseguenza, in mancanza di una disposizione che preveda una disciplina specifica e diversa per le "sentenze esecutive", non è consentito discostarsi dalle prescrizioni letterali dell'art. 194.

Sul punto non appare inutile richiamare quanto disposto con l'art. 22, comma 1, della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1 il quale, aggiungendo il comma 5 all'art. 47 della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della regione Campania), così stabilisce : " al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma a), il Consiglio regionale provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta".

Quindi, la regione Campania ha fatto ricorso a tale iniziativa legislativa onde evitare che le prevedibili difficoltà di convocazione *ad hoc* del Consiglio regionale possano determinare ulteriori danni a carico dell'Ente.

Infine in ordine alla dichiarata "disponibilità finanziaria sui pertinenti capitoli di competenza del bilancio", osserva il Collegio che anche nel caso della preesistenza di una copertura finanziaria, e quindi di un preventivo accantonamento in previsione di una probabile soccombenza giudiziale, non viene meno la necessità dell'attivazione della procedura consiliare di riconoscimento. Naturalmente una precedente allocazione in bilancio di risorse finanziarie per fronteggiare un prevedibile debito determina un impatto diverso nel bilancio rispetto ad una mancata previsione di accantonamento (cfr. Sezione di controllo Friuli Venezia Giulia, parere n. 6/1/c 2005).

Passando al secondo quesito posto dal Sindaco di Marigliano, osserva il Collegio che, pur in presenza di difficoltà nella individuazione della somma esatta relativa alla parcella del professionista, l'Ente è tenuto al rispetto dei canoni di buona amministrazione (fra gli altri a quello del prudente apprezzamento), delle regole giuscontabili in materia di spesa e dei principi che caratterizzano la corretta gestione dei pubblici bilanci. Certamente un impegno che, a una valutazione *ex ante* si appalesi chiaramente non congruo o addirittura irrisorio rispetto alla prevedibile spesa viene meno al detto principio del "prudente apprezzamento" e quindi ai canoni di buona gestione finanziaria.

In concreto l'applicazione di tale principio può ritenersi avvenuta allorché, prima della determinazione dell'impegno di spesa, venga acquisita dal legale, al quale è stata affidata la rappresentanza in giudizio del Comune, un preventivo relativo agli onorari, alle competenze – con puntuale riferimento alle tariffe professionali applicate - nonché alle spese che presuntivamente deriveranno dall'espletamento dell'incarico stesso ai fini di predisporre un adeguata copertura finanziaria.

Viceversa, nel caso in cui non venga seguita tale regola di condotta, si verifica una fattispecie tipica di debito fuori bilancio. L'assunto trova conferma nell'esame concreto dei dati riguardanti la fattispecie; infatti nelle determinazioni di impegno, poste in essere dal Responsabile del servizio, in esecuzione di delibere giuntali di conferimento degli incarichi ai professionisti, viene impegnata una somma di euro 1.500 a carico del bilancio dell'esercizio corrente, somma che si appalesa non congrua rispetto al valore delle controversie. Invero, in uno dei casi segnalati dall'Amministrazione il valore raggiunge la somma di 5.000.000,00 di euro e quindi, com'era prevedibile, la parcella presentata dal professionista (euro 70.606) si discosta enormemente dalla somma inizialmente impegnata dall'Ente.

In sostanza, si determina la violazione delle prescrizioni di cui all'art. 191 del d. lgs. 267/2000 che disciplinano le modalità attraverso le quali le spese degli enti locali devono essere assunte prevedendo dei procedimenti di natura tecnico-contabile per evitare il formarsi dei debiti fuori bilancio e per garantire l'equilibrio tra entrate e spese.

Nella fattispecie si da luogo a spese al di fuori dell'impegno costituito ed in assenza di una specifica previsione nel bilancio dell'esercizio in cui si manifestano.

In conclusione, per la differenza tra la somma destinata al pagamento degli acconti e quella scaturente dalla liquidazione della parcella definitiva, si dovrà procedere al loro riconoscimento ai sensi dell'art. 194 del T.U.E.L. n. 267/2000 e secondo le procedure ivi previste (cfr. in termini l'indirizzo delle Sezioni Riunite per la regione Sicilia in sede consultiva, da ultimo deliberazione n. 2/2007).

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione in ordine alla citata richiesta avanzata dal Sindaco del comune di Marigliano

ORDINA

che copia della presente deliberazione venga trasmessa, per il tramite del Dirigente del Servizio di supporto, al Sindaco del richiamato Comune.

Così deliberato in Napoli nella Camera di Consiglio del 23 aprile 2009

Il relatore

f.to Raffaele Del Grosso

Il Presidente f.f.

f.to Francesco Amabile

Depositata in segreteria in data 29 aprile 2009

Il Dirigente del Servizio di supporto

f.to Nicola Francioni