



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia

**III Collegio**

**composto dai seguenti magistrati:**

PRESIDENTE: dott. Antonio De Salvo  
CONSIGLIERE: dott. Giovanni Bellarosa  
REFERENDARIO: dott.ssa Oriella Martorana (relatore)

**Deliberazione del 18/04/2011. Motivato avviso in tema di  
configurabilità di un debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194,  
comma 1, lett. e) D.Lgs. n. 267/2000 per rimborso spese  
legali.**

\*\*\*\*\*

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive  
modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia  
Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante  
"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,  
approvato con regio decreto 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 di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n.9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.PI./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.PI./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.PI./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n.343/2010/INPR del 15 dicembre 2010 con la quale è stato approvato il programma delle

attività di controllo della Sezione per l'anno 2011;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 7/2011 dell'8 febbraio 2011, relativa alle competenze ed alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dalla Provincia di Udine con nota prot. n.30947 del 4 marzo 2011, acquisita il 10 marzo al n. 1297 del protocollo della Sezione, avente ad oggetto la possibilità di configurare un'ipotesi di debito fuori bilancio, con particolare riferimento all'art. 194, comma 1, lett. e) del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267(T.U.E.L.) per il rimborso delle spese legali sostenute da un ex amministratore provinciale in relazione ad un procedimento penale conclusosi con sentenza di assoluzione con formula piena;

VISTA l'ordinanza presidenziale n 16 del 31 marzo 2011 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, la questione è stata deferita all'attuale III Collegio ed è stata individuata la dott.ssa Oriella Martorana quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza n.18 del 18 aprile 2011 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 18 aprile 2011 alle ore 15,00, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 18 aprile 2011 il relatore dott.ssa Oriella Martorana;

**Premesso**

Con la nota indicata in epigrafe il Presidente della Provincia di Udine ha esposto quanto segue: nel corso dell'anno 2008 un ex amministratore provinciale ha proposto istanza di patrocinio legale in relazione ad un procedimento penale per atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni.

Nell'anno 2010, a seguito dell'emanazione della sentenza con formula assolutoria piena, il medesimo ha presentato richiesta di rimborso delle spese legali sostenute, allegando la relativa parcella debitamente vistata, per il richiesto parere di congruità, dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, in virtù delle previsioni dell'art. 151 della L.R. 53/1981, nel testo come da ultimo modificato dalla L.R. n. 9/2008, che ha esteso anche agli amministratori il beneficio del rimborso - alle condizioni previste - delle spese legali, già riconosciuto ai dipendenti.

L'Ente precisa altresì che la legge regionale da ultimo citata, dallo stesso ritenuta applicabile al procedimento in corso, è entrata in vigore dopo la richiesta di patrocinio legale formulata nell'anno 2008.

In base all'istanza presentata nel 2010, l'Amministrazione, con delibera giuntale, ha riconosciuto il patrocinio legale argomentando in base all'assunto della sussistenza di tutti i relativi presupposti normativamente previsti, al contempo autorizzando il rimborso delle spese legali sostenute.

Successivamente ha proceduto ad autorizzare l'impegno e la liquidazione della spesa, come da parcella regolarmente vistata dal competente Consiglio dell'ordine forense.

In riferimento a tale fattispecie l'Ente istante riferisce essere stata profilata la configurabilità di un'ipotesi di debito fuori bilancio, in particolare facendo leva sulla previsione di cui all'art. 194, 1 comma, lett. e) del T.U.E.L. citato, implicante il necessario riconoscimento della legittimità del debito da parte dell'Organo consiliare.

A favore di tale configurabilità si adduce la circostanza che, all'epoca dell'originaria istanza di ammissione al patrocinio legale o anche, in subordine, all'epoca dell'entrata in vigore della citata L.R. n. 9/2008, l'Ente non aveva effettuato alcun impegno di spesa al riguardo, né aveva proceduto a disporre i relativi, corrispondenti accantonamenti a carico del proprio bilancio.

Per contro, l'Ente espone che milita a suffragare la tesi contraria alla configurabilità di un'ipotesi di debito fuori bilancio la circostanza di fatto per cui, solo all'esito della conclusione del procedimento penale ed a seguito della domanda di rimborso delle spese fondata sulle previsioni della l.r. n. 9/2008, la Provincia ha potuto effettuare una valutazione sufficientemente completa e fondata circa l'ammissibilità del rimborso.

Stante comunque una pure riferita difformità interpretativa sugli istituti giuridici e contabili che fanno da sfondo alla vicenda portata all'esame di questa Sezione, quest'ultima è stata chiamata ad esprimere il proprio motivato avviso in merito alla corretta interpretazione della normativa richiamata, al fine di orientare l'Ente verso una altrettanto corretta gestione del caso e, più in generale, a formare un indirizzo al quale possa correttamente attenersi la platea

degli E.E.L.L. della Regione qualora ricorrano casi o fattispecie analoghe.

\*\*\*\*\*

**Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della  
richiesta di motivato avviso.**

E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei Conti verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva si osserva che questa Sezione in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004, ai fini dell'individuazione dei soggetti legittimati a rivolgere istanze di motivato avviso, ha precisato che l'ambito soggettivo della attività consultiva espletabile dalla Sezione del Friuli Venezia Giulia è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le

amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la regione e i suoi enti strumentali, gli enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione al profilo dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'ente che, per la Provincia, ai sensi dell'articolo 50, II comma, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, è il Presidente, e nel caso di specie la richiesta è ammissibile in quanto proveniente da tale organo.

Quanto all'ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, circoscrive i pareri che questa Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione Regionale per il Friuli Venezia Giulia, nella delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, che è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso, ha precisato che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che*

*costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo".*

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva delle richieste di motivato avviso costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è di recente intervenuto il legislatore ordinario con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza delle



Sezioni riunite in presenza di un insorto contrasto interpretativo tra le Sezioni regionali, le prime sono intervenute con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010 a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Tale pronuncia circoscrive l'ambito della nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica deriva dalla circostanza che essa, se pur originata da una vicenda di rimborso di spese giudiziali, rispetto alla quale questa Sezione ha già declinato la propria competenza, in quanto ambito suscettibile di determinare possibili interferenze con l'esercizio delle funzioni proprie di altri organi di questa Corte (cfr. ord. pres. n.15 del 31 marzo 2011 e ivi pronunce citate), e dunque oggettivamente inammissibile, riguarda propriamente l'aspetto tecnico-contabile della copertura

finanziaria del detto rimborso. Precisamente, è volta a conoscere l'avviso di questa Sezione sull'interpretazione dell'art. 194, comma 1, lett. e) del D. Lgs. n. 267/2000, con particolare riferimento alla configurabilità o meno della spesa in questione nel novero dei debiti fuori bilancio.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo dell'inerenza alla materia della contabilità pubblica.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva fissati dalla delibera n. 27/Sez.PI./2007, la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della non astrattezza e generalità nei limiti in cui la Sezione potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente. Risulta altresì sussistente anche il requisito della "non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico", non essendo stata proposta la medesima questione ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Pertanto, essa è, nei limiti sopra precisati, ammissibile e può essere esaminata

### **Nel Merito**

1. L'istanza inoltrata dalla Provincia di Udine è volta a conoscere

l'avviso della Sezione sulla riconducibilità alla fattispecie del debito fuori bilancio di cui all'art. 194, comma 1, lett. e) del D.Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.) della spesa necessaria al rimborso delle spese legali sostenute da un ex amministratore in un procedimento penale conclusosi con sentenza di assoluzione con formula liberatoria piena, a seguito di istanza presentata in conseguenza del mutato quadro normativo, che ha ammesso al beneficio del rimborso delle spese legali sostenute anche gli amministratori, oltretutto, come già precedentemente previsto, i dipendenti pubblici.

In particolare, l'Ente ha esposto l'intero svolgimento della vicenda, a partire dall'iniziale istanza di patrocinio inoltrata nell'anno 2008 dall'amministratore coinvolto nel procedimento penale e rimasta senza seguito per l'impossibilità giuridica del suo accoglimento, in mancanza di una normativa che estendesse il diritto al rimborso anche agli amministratori.

*Medio tempore*, e sulla scorta del nuovo orientamento affermato dalla giurisprudenza, che ha ritenuto la surricordata disciplina applicabile anche agli amministratori pubblici, anche il legislatore del Friuli Venezia Giulia ha recepito le riferite aperture giurisprudenziali, in base all'assunto secondo cui, allorché un soggetto legato da rapporto di servizio con l'Ente sia stato chiamato ingiustamente a rispondere di presunte attività illecite compiute nell'espletamento dei compiti di ufficio, debba poi essere sollevato dall'onere di sopportare il peso economico del processo.

Ne ha, infatti, trasposto i contenuti, con la tecnica della

novellazione di una norma ordinamentale con la legge di bilancio, nella legge regionale n. 53 del 31 agosto 1981 (*"Stato giuridico ed economico del personale della Regione Friuli Venezia Giulia"*), il cui articolo 151, commi 1 e 2<sup>ter</sup>, nell'attuale formulazione introdotta con la legge n. 9/2008 (*"Legge di assestamento del bilancio 2008 e del bilancio pluriennale per gli anni 2008-2010 ai sensi dell'art. 34 della legge regionale 8 agosto 2007, n. 21"*) espressamente annovera tra gli aventi diritto al rimborso delle spese legali gli amministratori degli enti locali della Regione, sempreché sussistano gli altri presupposti normativamente previsti (coinvolgimento in un procedimento giurisdizionale civile, penale o amministrativo di qualsiasi tipo per attività svolte nell'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali, a causa ovvero in occasione di queste;proscioglimento con formula assolutoria piena;tempestiva proposizione all'Ente dell'istanza di patrocinio legale;conseguente presentazione della richiesta di rimborso, all'esito del giudizio,debitamente vistata dal Consiglio dell'Ordine degli Avvocati territorialmente competente).

Al termine del processo, protrattosi fino all'anno 2010 e conclusosi con la ricordata sentenza assolutoria, l'amministratore poneva in essere gli ulteriori adempimenti necessari per l'accogliibilità della domanda di rimborso (inoltre dell'istanza corredata del parere di conformità rilasciato dal competente Consiglio dell'ordine forense).

Peraltro la Sezione rileva incidentalmente che, in base a quanto riferito dall'Ente, non risulta che l'amministratore abbia reiterato l'istanza di patrocinio.

In ogni caso l'Amministrazione, e per essa l'organo giuntale, ha provveduto con delibera al riconoscimento del patrocinio legale, ha autorizzato il conseguente rimborso e ha disposto affinché il servizio finanziario ponesse in essere il relativo procedimento di spesa, attraverso l'impegno e la liquidazione della relativa somma.

In definitiva l'Ente si è trovato nella situazione di non poter procedere nei modi e tempi previsti dalle norme giuscontabili al fine di impegnare nel bilancio di previsione le risorse necessarie a far fronte a simili evenienze di spesa, non avendo provveduto ad impegnare le corrispondenti risorse finanziarie.

Per altrettanto, non avendo conferito direttamente e fin dall'inizio del procedimento l'incarico al legale di propria fiducia (e non potendo conoscere per tempo il relativo onere finanziario, né potendolo concertare), l'Ente medesimo si trova ora esposto a richieste *ex post*, che possono risultare estremamente onerose per il bilancio, allorché questo non disponga della necessaria copertura.

Si pone pertanto il problema, che ricorre nel caso prospettato, della corretta allocazione delle risorse necessarie alla spesa in questione e, in particolare, della configurabilità o meno di un debito fuori bilancio.

**2.** La nozione di quest'ultimo, fatta propria anche dalla giurisprudenza contabile, ne individua l'essenza in un'obbligazione pecuniaria riferibile all'Ente, ma assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa; obbligazione che, pur rispondendo alle finalità istituzionali dell'Ente ed essendo

giuridicamente valida, non risulta perfezionata contabilmente in quanto non può essere regolarizzata nell'esercizio in cui nasce (cfr. Circ. Min. dell'Interno 20/09/1993 n. F.L. 21/1993, dedicata ai problemi applicativi del risanamento degli EELL in stato di dissesto; principio contabile n. 2 sulla gestione e sui debiti fuori bilancio, approvato dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali presso il Ministero dell'Interno).

Quanto ai requisiti generali che il debito deve avere, essi vengono individuati nella certezza, intesa come effettiva esistenza di un'obbligazione di dare; nella liquidità, che implica che l'importo dell'obbligazione pecuniaria sia determinato o determinabile; infine, nella esigibilità, che impone che il pagamento non sia sottoposto a termine o condizione.

E' pertanto da ricondursi al concetto di "sopravvenienza passiva", trattandosi di un debito sorto al di fuori dell'impegno di spesa costituito secondo le prescrizioni dell'art. 191 del T.U.E.L. ed in assenza di una specifica previsione nel bilancio di esercizio in cui lo stesso si manifesta (cfr. Corte dei conti, Sez. reg.le controllo Toscana par.n. 367/2009).

Se questa ne è la nozione, va anche riferito che l'ordinamento contabile ed amministrativo degli Enti locali ha sempre contenuto norme volte ad impedire il costituirsi di posizioni debitorie nei confronti di terzi al di fuori della gestione del bilancio.

Nell'attuale sistema normativo ciò è diretta conseguenza dei principi di universalità, veridicità ed attendibilità del bilancio, nonché

del principio dell'obbligo di copertura finanziaria dei procedimenti di spesa, posto a garanzia degli equilibri di bilancio e riveniente la sua fonte già nel dettato dell'art. 81, 4 comma, della Costituzione.

Ma, come detto, il disfavore del legislatore verso il sorgere di posizioni debitorie nei confronti dei terzi a carico, degli Enti locali, al di fuori della gestione del bilancio si è sempre tradotto nella previsione di precise norme inserite nell'ordinamento contabile e amministrativo degli Enti medesimi.

Un breve *excursus* appare, in questa sede, opportuno.

Già il T.U. della legge comunale e provinciale del 1934 (R.D. 3 marzo 1934, n. 383) conteneva, agli artt. 252, 284, 311 e 327, una serie di disposizioni di contenuto formale rigoroso, secondo cui ogni deliberazione che comportasse una spesa doveva recare l'ammontare della stessa e i mezzi per farvi fronte; la stessa doveva poi essere comunicata all'ufficio di ragioneria per la registrazione dell'impegno contabile; mentre era altresì prevista una precisa responsabilità a carico dei funzionari e amministratori rispetto a spese non autorizzate in bilancio, ovvero per la parte eccedente gli stanziamenti autorizzati.

Questa stessa Corte dei conti ha sempre rilevato con preoccupazione il fenomeno di indebitamento sommerso al quale gli enti locali facevano fronte con provvedimenti di approvazione *ex post* di spese di fatto già ordinate senza la preventiva autorizzazione ed in mancanza del relativo impegno contabile (Corte dei conti, Sez. enti locali, delib. n. 30/1986), con la conseguenza ulteriore della mancata emersione della passività assunta in sede di formazione dei residui

passivi.

Da ciò l'indirizzo della Corte di rappresentare il fenomeno attraverso una dettagliata elencazione annessa al conto consuntivo.

Ma ancora il legislatore è ripetutamente intervenuto a dettare una normativa più incisiva sui debiti fuori bilancio.

In questa seconda fase (in cui si possono ricordare gli artt. 23 e 24 della legge n. 144 del 23 aprile 1989, di conversione del D.L. n. 66 del 2 marzo 1989, nonché l'art. 1 del D.L. n. 318 del 1 luglio 1986, conv. in legge n. 488 del 9 agosto n. 488) la disciplina normativa si è caratterizzata *"per la finalità di far emergere, in una logica di sanatoria, entro determinate scansioni temporali e in un'ottica di riequilibrio della gestione, i debiti fuori bilancio, intesi quali residui occulti o di fatto"*, (vd. par. di questa Sez. del controllo n. 6/2005), prevedendosi, infatti, l'obbligo per le amministrazioni provinciali, per i comuni e le comunità montane di procedere all'accertamento dei debiti fuori bilancio esistenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione surricordata, e, soprattutto, di provvedere al relativo riconoscimento mediante apposita deliberazione dei rispettivi Consigli.

Successivamente (con la legge n. 80 del 15 marzo 1991, di conv. del D.L. n.6 del 12 gennaio 1991) il legislatore è intervenuto a dettare una normativa "a regime" del procedimento di riconoscimento della legittimità di talune categorie di debiti fuori bilancio, e ciò sul presupposto della constatata ineliminabilità in radice del fenomeno dei debiti fuori bilancio.

L'evoluzione normativa, sancendo il passaggio ad una



concezione "fisiologica" dei debiti fuori bilancio, ha poi portato all'enucleazione di talune tipologie di debiti fuori bilancio per i quali era previsto un ordinario riconoscimento di legittimità ed il conseguente ripiano, secondo una elencazione avente carattere tassativo che è poi stata ripresa nella formulazione dell'attuale art. 194 del D.Lgs. 267/2000, lett. a), b), c), d) ed e).

Si tratta di fattispecie di debiti fuori bilancio che traggono origine non da comportamenti colpevoli, commissivi od omissivi, di amministratori e funzionari, ma da fatti difficilmente prevedibili e regolamentabili all'interno delle procedure previste dall'ordinamento giuscontabile.

Come già osservato da questa Sezione (par. n. 6/2005 cit.), una lettura sistematica e unitaria della classificazione contenuta nell'elencazione dell'art. 194 può essere svolta non con riferimento alla comunanza di caratteristiche proprie delle fattispecie debitorie, quanto, piuttosto, solo con riferimento alle circostanze dal legislatore ritenute idonee a consentire la riconoscibilità dei debiti.

L'elemento unificante di tali fattispecie consiste nel fatto che il debito viene ad esistenza al di fuori ed indipendentemente dalle ordinarie procedure che disciplinano la formazione della volontà dell'Ente.

Mentre, per contro, la natura del debito non è affatto omogenea.

In particolare, quella propria dei debiti derivanti da sentenza esecutiva si distingue nettamente da tutte le altre per il fatto che il

debito si impone "ex se", in virtù della forza imperativa del provvedimento giudiziale e indipendentemente dal riconoscimento della sua legittimità, che è implicita nella fonte dalla quale il provvedimento promana.

Al riguardo, la Sezione ribadisce quanto già affermato da questa Corte dei conti in merito alla diversa natura dell'atto di riconoscimento assunto mediante la delibera consiliare, natura meramente ricognitiva nell'ipotesi del riconoscimento di debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva di condanna, ed altresì autorizzativa con riguardo alle altre quattro tipologie di debiti fuori bilancio riconoscibili di cui all'art. 194 T.U.E.L. (cfr. delib. SSRR C/conti per la reg. siciliana in sede consultiva n. 2/2005, par. 6/2005 di questa Sez.).

Altro carattere pacificamente riconosciuto alla elencazione tipologica di cui all'art. 194 citato è quello della tassatività, che accomuna tutte le ipotesi di debito fuori bilancio normativamente riconoscibili e che, oltre ad essere corollario del generale principio di legalità dell'azione amministrativa, è strettamente correlato al carattere indisponibile dell'interesse, di natura pubblicistica, ad essa sotteso e volto ad assicurare una gestione del bilancio improntata ai principi di universalità, unicità, veridicità ed attendibilità del bilancio, nonché alla necessaria copertura dei procedimenti di spesa, principi tutti che, prima ancora che dagli articoli 193 e 194 del T.U.E.L., promanano, come detto, dalla lettera dell'art. 81 Cost. (vd. in questo senso Sez. reg.le controllo Emilia Romagna delib. n.20/2007/G,

nonché, per la tassatività dell'elencazione ex art. 194 T.U.E.L. Sez. reg.le controllo Basilicata delib. n. 15/2007).

A tal proposito la Sezione rileva come l'osservanza del canone della tassatività debba tradursi in una riconduzione di fattispecie concrete alla casistica normativa rispettosa dei criteri che ordinariamente orientano l'interprete e che si incentrano, in un rapporto di gradualità, nel criterio letterale, in quello logico-sistematico e in quello teleologico.

Alla stregua di quanto osservato e con particolare riferimento al dettato della lett. e) dell'art. 194 citato, non è dato all'Ente discostarsi dal chiaro dettato normativo, che individua come altrettante fattispecie di debiti fuori bilancio riconoscibili ipotesi di *"acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza"*.

E' questo il perimetro entro il quale deve essere considerata la fattispecie che ha dato origine all'odierno parere.

**3.** Al fine di chiarire opportunamente quest'ultimo assunto, la Sezione ritiene utile procedere ad una ricognizione dell'evoluzione che ha condotto all'odierna formulazione della ricordata lett. e) dell'art. 194 TUEL.

Costituisce acquisizione pacifica che si tratti del recepimento degli esiti dell'elaborazione giurisprudenziale, sia di questo giudice contabile sia del giudice ordinario, che hanno ritenuto

permanentemente sanabili i debiti derivanti da acquisizioni di beni e servizi, relativi a spese assunte in violazione delle norme giuscontabili di cui ai commi 1,2 e 3 dell'art. 191 T.U.E.L., limitatamente alla parte di cui siano accertati e dimostrati l'utilità e l'arricchimento che ne abbia tratto l'Ente locale.

Pare conferente osservare che si è di fronte ad una normativizzazione della figura dell'arricchimento senza causa da parte di una P.A., frutto di elaborazione giurisprudenziale.

Va altresì posto in rilievo il duplice assolvimento cui è deputata la delibera consiliare di riconoscimento, la quale deve fornire la prova concreta sia dell'utilità, sia dell'arricchimento per l'Ente, che non dovrà essere inteso necessariamente come accrescimento patrimoniale, potendo consistere anche in un risparmio di spesa.

Ciò che è indispensabile, comunque, è che i due requisiti dell'utilità, nei limiti in cui la stessa sia conseguente a spese effettuate per le funzioni di competenza dell'Ente, e dell'arricchimento, inteso, come chiarito, in termini di accrescimento patrimoniale o anche di mero risparmio di spesa, devono coesistere e di ciò deve essere data prova nella delibera consiliare di riconoscimento.

Soccorrono l'interprete tutti i canoni ermeneutici elaborati con riferimento alla figura della generale azione di arricchimento codificata all'art. 2041 C.C., cui pure l'arricchimento della P.A. deve ricondursi.

Per quel che qui interessa, in particolare, deve sussistere il carattere della corrispettività tra la prestazione di fatto ovvero "*sine causa*" eseguita a vantaggio dell'Ente, a sua volta determinativa del

sorgere del credito a favore dell'esecutore della prestazione medesima, e dell'*utilitas* e arricchimento per l'Amministrazione, con il connesso obbligo di pagamento al terzo esecutore-creditore.

Ora, nella vicenda riferita dalla Provincia di Udine, il diritto dell'amministratore al rimborso delle spese legali trova la sua fonte in una previsione normativa, l'art. 151 L.R. n. 53/1981, nella nuova formulazione introdotta dalla L.R. n. 9/2008, ma anche l'obbligo per l'Ente di tenere indenne l'amministratore assolto con formula piena delle spese sostenute per la propria difesa in giudizio trae a sua volta fondamento in una disposizione normativa, né è conseguenza di un arricchimento conseguito a seguito di una prestazione effettuata a suo vantaggio dall'avente diritto al rimborso.

L'assenza della sinallagmaticità tra prestazione *sine causa* e arricchimento dell'Ente esclude, in definitiva, la riconducibilità della vicenda considerata allo schema dell'art. 2041 C.C., impedendo, di conseguenza, di ritenere soddisfatte le condizioni alle quali la disposizione della lett. e) dell'art. 194 T.U.E.L. ancora la riconoscibilità del debito ad opera della delibera consiliare.

E' vero, come riferito dall'Ente, che l'iniziale carenza di copertura normativa ha impedito allo stesso di deliberare in merito all'istanza di patrocinio presentata fin dall'inizio del procedimento dall'amministratore, e di conseguenza di individuare un legale di proprio gradimento.

Ed è altresì vero che tali circostanze hanno di fatto impedito all'Ente di programmare l'impegno delle somme per il soddisfacimento

del diritto al rimborso vantato dall'amministratore, esponendo di conseguenza l'Amministrazione provinciale alla richiesta di quest'ultimo, il cui credito solo all'esito del procedimento e alla emanazione della sentenza con formula liberatoria piena acquista i caratteri della certezza, liquidità ed esigibilità. Ma è parimenti vero, per le ragioni sopra esposte, che al diritto dell'amministratore a ricevere il rimborso non corrisponde automaticamente un'obbligazione in capo all'Ente, che, a sua volta, solo al momento in cui riceve la richiesta è in grado di definire tanto il sorgere dell'obbligazione quanto i termini dell'adempimento, potendo pertanto procedere a reperire la necessaria copertura finanziaria alla spesa considerata secondo gli ordinari canoni contabili.

Per tutte le caratteristiche che, in concreto, presenta la vicenda oggetto dell'odierno parere deve, pertanto, concludersi nel senso che manca, nel caso di specie, un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli Enti locali, in cui si sostanzia l'istituto del debito fuori bilancio.

Conseguentemente deve escludersi che ricorra nel caso prospettato una fattispecie di debito fuori bilancio riconducibile alla previsione della lett. e) del 1 comma dell'art. 194 del D. Lgs. n. 267/2000.

La Sezione ritiene di dover svolgere ancora alcune considerazioni con riferimento alla mancata attivazione dell'ordinario

procedimento di spesa da parte dell'Amministrazione richiedente.

Non paiono, in particolare, convincenti le ragioni addotte dalla stessa in ordine alla obiettiva incertezza del quadro normativo di riferimento. Se è vero, infatti, che una copertura normativa mancava all'epoca dell'instaurazione del procedimento giurisdizionale e della coeva richiesta di patrocinio, è altrettanto vero che il notevole intervallo temporale trascorso dall'instaurazione del processo fino all'emanazione della sentenza assolutoria e all'inoltro della richiesta di rimborso, esteso per circa un biennio dal 2008 al 2010, avrebbe dovuto indurre l'Ente, in ossequio a principi di sana e prudente gestione, e sempreché a ciò non abbia effettivamente provveduto, ad accantonare le risorse finanziarie necessarie a far fronte all'onere potenziale in corso di maturazione, anche con eventuale vincolo costituito sull'avanzo di amministrazione accertato e disponibile.

Tale condotta, improntata a canoni di prudenza amministrativa e gestionale, avrebbe consentito e -pro futuro- consentirebbe di evitare compromissioni a carico dei generali equilibri di bilancio.

#### **P.Q.M.**

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

#### **ORDINA**

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Presidente della Provincia di Udine, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della

Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del 18 aprile 2011.

Il Relatore

f.to Oriella Martorana

Il Presidente

f.to Antonio De Salvo

Depositata in Segreteria in data 19 aprile 2011.

Per Il preposto al Servizio di supporto

Coordinatore amministrativo

f.to dott. Andrea Gabrielli