

Logo della Repubblica Italiana
Corte dei Conti
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA
Parere n. 213 /2013

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Dr. Ciro Valentino	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	Relatore
Referendario	Dr.ssa Zaffina Innocenza	
Referendario	Dr.ssa Raffaella Miranda	
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 23 maggio 2013

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 r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante *"Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva"*;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 1/2013 con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha approvato il *"Programma dell'attività di controllo della Sezione regionale di controllo per la Campania per l'anno 2013"*;

Vista la nota n. 2128 del 16.04.2013 – prot. CdC n. 2159 del 19.04.2013 a firma del Sindaco del Comune di Forino (Av) con la quale viene richiesto parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n°12 /2013 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Rossella Bocci,

FATTO

Il Sindaco del Comune di Forino con la nota in epigrafe ha avanzato richiesta di parere *"in merito al riconoscimento di debiti fuori bilancio nel periodo di gestione dell'esercizio provvisorio"*. In particolare la richiesta di parere, riguarda *"la procedura da porre in essere nel periodo di gestione dell'esercizio provvisorio al fine di contemperare la necessità di riconoscimento del debito e la copertura finanziaria della spesa differenziando due possibili ipotesi:*

- a) se la spesa relativa al debito da riconoscere trova capienza nel limite degli stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio approvato;*
- b) se la spesa relativa al debito da riconoscere non trova capienza nel limite degli stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio approvato"*.

Il quesito riguarda, in particolare, tale ultima ipotesi: se sia possibile riconoscere solo formalmente il debito, rinviando il pagamento ad avvenuta approvazione del bilancio, perché, all'atto dell'assunzione della deliberazione del dovuto riconoscimento, non si ha il capitolo su cui imputare la spesa.

DIRITTO

1. In rito va preliminarmente accertata l'ammissibilità della richiesta di parere, secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003. Occorre, pertanto, verificare in via preliminare se la richiesta di parere formulata presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, che riguarda la legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, che concerne l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge, e la coerenza dell'espressione di un parere con la

posizione costituzionale assegnata alla Corte dei conti ed il ruolo specifico delle Sezioni regionali di controllo.

2. In relazione alla sussistenza del requisito soggettivo di ammissibilità delle richieste di parere in materia di contabilità pubblica avanzate direttamente dall'organo munito di rappresentanza legale esterna e nelle more della istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali nella Regione Campania, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione, ritiene il Collegio ammissibile l'istanza avanzata dal Sindaco del Comune di Forino (Av), in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato istituzionalmente ad esprimere la volontà dell'Ente ai sensi dell'art. 50 del D.Lgs. n. 267/2000.

3. In relazione all'ammissibilità del quesito, sottoposto all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo. In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) che comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i *«quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziari dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio»* (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n.54). In ogni caso possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale, 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. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e che possono sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte o con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile), ferma restando l'autonomia e la discrezionalità dell'Ente nella scelta della concreta opzione organizzativa rimessa alla propria potestà organizzativa. La richiesta di parere in esame, esaminata sotto il profilo oggettivo, alla luce dei suesposti profili, è da considerarsi ammissibile.

4. Nel merito, il quesito posto dal sindaco interpellante riguarda la possibilità per l'ente locale di riconoscere debiti fuori bilancio, derivanti da sentenze esecutive ex art. 194 comma 1 lett.a) del Tuel, durante l'esercizio provvisorio di bilancio, di assenza di stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio approvato, al fine di evitare ulteriori atti esecutivi da parte dei creditori e le conseguenti maggiori spese. In particolare si vuole sapere se un debito fuori bilancio, derivante da sentenza esecutiva, possa essere riconosciuto:

- solo formalmente e senza impegno di spesa;
- durante l'esercizio provvisorio di bilancio ex art. 163, comma 3 del Tuel.

4.1 La richiesta di parere in esame involge la tematica dei debiti fuori bilancio che, secondo l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale, costituiscono un'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 ex art. 194 Tuel.

I debiti fuori bilancio costituiscono posizioni debitorie maturate al di fuori del sistema del bilancio in quanto riferiscono ad uscite per le quali manca un'originaria previsione di spesa ovvero a spese effettuate in violazione delle procedure stabilite dalle norme di contabilità. La corretta programmazione e gestione finanziaria dell'Ente locale impone, infatti, che tutte le spese siano anticipatamente previste nel documento di bilancio approvato dal Consiglio Comunale e che le decisioni di spesa siano assunte nel rispetto delle norme giuscontabili che ne disciplinano la procedura (artt. 151 e 191 TUEL). Tutto ciò costituisce la diretta conseguenza della funzione autorizzatoria cui assolve il bilancio di previsione degli EELL i quali possono effettuare le sole spese autorizzate dal Consiglio Comunale che, attraverso l'approvazione del bilancio annuale e pluriennale, esercita le sue prerogative di organo di indirizzo dell'attività politico-amministrativa dell'Ente.

Per effetto della deliberazione consiliare il debito fuori bilancio viene ricondotto all'interno del sistema del bilancio dell'Ente e, conseguentemente, si rende possibile provvedere al relativo pagamento: l'art. 194 del TUEL contiene l'elencazione delle fattispecie debitorie che possono essere riconosciute. Ai sensi della citata disposizione sono riconoscibili i debiti relativi a sentenze esecutive (lettera a); a copertura di disavanzi di consorzi, aziende speciali ed istituzioni (lettera b); ricapitalizzazione di società di capitali (lettera c); procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità (lettera d); acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi dei primi tre commi dell'art. 191 del D. Lgs. 267/00, nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento dell'Ente (lettera e).

La giurisprudenza della Corte dei Conti ha avuto modo di evidenziare la sostanziale diversità tra la fattispecie concernente le sentenze esecutive e le altre fattispecie previste dall'art. 194 TUEL (SSRR n. 12/2007/QM). Mentre nel caso di sentenza di condanna il Consiglio Comunale non ha alcun margine di discrezionalità per valutare l'*an* e il *quantum* del debito, poiché la misura del pagamento rimane stabilita nella misura indicata dal provvedimento dell'autorità giudiziaria, nelle altre ipotesi descritte dall'art. 194 TUEL l'organo consiliare esercita un ampio apprezzamento discrezionale che, ad esempio, riguardo alla lett. e), concerne l'accertamento dell'utilità e dell'arricchimento derivanti dalla fornitura effettuata in violazione delle procedure di spesa. Peraltro a proposito dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenza esecutive è stato prospettato che gli organi locali amministrativi, accertata la sussistenza del provvedimento giurisdizionale, possano procedere al relativo pagamento anche prima della deliberazione consiliare di riconoscimento (cfr. Corte dei conti, S.R. Regione Sicilia, par. 2/05; sez. contr. Sardegna, par. 6/05 e 12/06). La giurisprudenza contabile maggioritaria, cui questo Collegio aderisce, esclude, peraltro, che sia ammissibile il pagamento del debito fuori bilancio prima della delibera consiliare di riconoscimento (Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, 1/2007,

401/2012; sez. contr. Emilia Romagna, 20/07, 301/2011; sez. contr. Campania, 22/09, 15/2013). In mancanza di una disposizione che preveda una disciplina specifica e diversa per le "sentenze esecutive", il Collegio reputa che non sia consentito discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art. 194 TUEL ai sensi del quale il "riconoscimento" del debito avviene, prima del pagamento, con atto di Consiglio comunale (in senso conforme cfr. Sezione di controllo Campania, Del./Par. 22/09) in considerazione del fatto che in tutte le fattispecie previste dall'art. 194 TUEL la delibera di Consiglio serve per ricondurre all'interno del sistema del bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese. In altri termini, la valenza della delibera consiliare ex art. 194 comma 1 lett. a) T.U.E.L. non è solo quella di riconoscere la legittimità di una obbligazione, la cui validità è stata oggetto di delibazione in sede giudiziaria, quanto una funzione giuscontabilistica individuabile nella salvaguardia degli equilibri di bilancio (mediante l'individuazione delle risorse necessarie a finanziare il debito), ed anche garantista, consistente nell'accertamento di chi sia responsabile della formazione della fattispecie debitoria che si è formata al di fuori della ordinaria contabilità dell'ente. In base a quanto esposto non è possibile aderire all'interpretazione proposta dall'ente interpellante ammettendo un riconoscimento solo "formale" del debito da parte del Consiglio comunale con rinvio del pagamento dello stesso a successiva approvazione del bilancio e ciò al solo fine di impedire il maturare di interessi, rivalutazione monetaria e ulteriori spese legali. In base a quanto esposto è indubbio, in quanto connaturata alla sua funzione, che la delibera di riconoscimento dei debiti fuori bilancio deve necessariamente provvedere ad indicare i mezzi finanziari destinati alla loro copertura, completandosi in questo modo il procedimento che ha per fine quello di far rientrare nella corretta gestione di bilancio quelle spese che ne erano del tutto fuori. Tra l'altro è consentito farvi fronte con ogni mezzo finanziario a disposizione dell'ente, secondo quanto espressamente indicato dall'art. 193 comma 3 del Tuel, richiamato dall'art. 194 citato: "*Ai fini del comma 2 possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili ((con riferimento a squilibri di parte capitale. Per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data di cui al comma 2))*". Si rammenta altresì che "*la mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal presente articolo e' equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'articolo 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo ad eccezione delle entrate provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché con i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili*". Da quanto esposto consegue che il riconoscimento di un debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva necessita di regolare copertura finanziaria negli stanziamenti di bilancio, presupposto ineliminabile dell'attivazione del procedimento di spesa nel sistema di

bilancio (cfr. *Principio contabile n. 2 per gli enti locali- Gestione nel sistema del bilancio, n. 65-73*).

4.2. Il quesito in esame pone a questa Sezione un ulteriore dubbio interpretativo attinente al profilo temporale della ammissibilità della procedura del riconoscimento di debiti fuori bilancio da parte del Consiglio comunale durante l'esercizio provvisorio di bilancio. A tale proposito si rammenta che per esercizio provvisorio si intende, in primo luogo, l'ipotesi in cui, iniziato il nuovo periodo amministrativo di riferimento, il bilancio precedentemente o successivamente deliberato dal Consiglio, non sia stato approvato dall'Organo di controllo ex art. 163 comma 1 del Tuel, che, a seguito del venir meno dei Co.Re.Co per effetto della legge costituzionale 3/2001, è eventualità superata. Per esercizio provvisorio si intende, altresì, l'ipotesi qui in esame ex art. 163 comma 3 del Tuel, in cui la scadenza del termine per la deliberazione del bilancio di previsione sia stata prorogata da norme statali in un periodo successivo all'inizio dell'esercizio finanziario di riferimento, che costituisce, peraltro, una evenienza ricorrente, stante il frequente differimento del termine per l'approvazione del bilancio di previsione da parte del legislatore statale. In tale ultima situazione l'ente locale si trova automaticamente in esercizio provvisorio, durante il quale è possibile impegnare, per ciascun intervento, spese nei limiti di un dodicesimo mensile delle previsioni del bilancio del precedente esercizio, fatta eccezione per le spese tassativamente regolate dalla legge e per quelle non frazionabili in dodicesimi (comma 1).

L'Ordinamento ammette il riconoscimento dei debiti fuori bilancio in sede di approvazione del bilancio di previsione o in occasione della delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio a norma dell'art. 193 comma 2, ferma restando la possibilità di disporre a livello regolamentare il riconoscimento dei debiti fuori bilancio in ogni fase dell'esercizio, secondo il dettato dell'art. 194, comma 1 Tuel. Viceversa durante la vacanza del nuovo bilancio- esercizio provvisorio- in mancanza di apposita previsione legislativa e non essendo frazionabile, il debito fuori bilancio non può essere riconosciuto. Tale regola discende innanzitutto dalla considerazione del carattere autorizzatorio del bilancio di previsione e dei relativi stanziamenti, tenendo presente che *"alla funzione autorizzativa economico-finanziaria attribuita al sistema di bilancio è connessa l'analisi della destinazione delle risorse a preventivo e la verifica del loro corretto impiego, anche attraverso la considerazione degli effetti prodotti sui cittadini e sul territorio. Ne consegue un ruolo di indirizzo e di guida dell'azione esecutiva, di coordinamento dell'attività stessa e della sua rendicontazione"* (Quadro giuridico generale di riferimento- Punto 19- Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del 12.03.2008). In secondo luogo va rilevata, come sopra visto, l'eccezionalità della fattispecie dei debiti fuori bilancio ex art. 194 del Tuel, unitamente alla tipicità e tassatività delle ipotesi di spese consentite durante l'esercizio provvisorio ex art. 163 commi 1 e 3 del Tuel. Tali considerazioni impongono, pertanto, la massima prudenza all'ente nella gestione delle risorse destinate alla copertura dei debiti fuori bilancio, soprattutto durante la vacanza del bilancio come nel quesito prospettato. E' vero che il mancato tempestivo pagamento dei debiti fuori bilancio espone l'ente locale al rischio di azioni esecutive. E' altrettanto vero che i 120 giorni di tempo dalla notifica del titolo esecutivo previsto dall'art. 14, del Decreto Legge 31 dicembre 1996, n. 669 convertito in legge

28 febbraio 1997, n. 30 come modificato dall'art. 147 della Legge 23 dicembre 2000, n. 288 ai fini dell'avvio di procedure esecutive nei confronti della P.A. costituiscono, in base al principio di buon andamento dell'agire amministrativo di cui all'art. 97 Cost. *"un termine sufficientemente ampio per provvedere agli adempimenti di cui all'art. 194 del TUEL"* (cfr. Corte dei Conti, sezione Controllo Puglia, par. 9/2012). Tale termine, ad avviso della Sezione, è da ritenersi *"ragionevole"* anche per consentire all'ente, che si trovi in situazione di esercizio provvisorio di bilancio ex art. 163 comma 3 del Tuel, di addivenire alla delibera di approvazione del bilancio di previsione, adottando i provvedimenti necessari a stanziare le risorse per i debiti fuori bilancio ex art. 194 ovvero per assumere le misure correttive idonee a ristabilire gli equilibri di bilancio ai sensi dell'art. 193 del Tuel– salvaguardia degli equilibri di bilancio. E' evidente che, in mancanza di una precedente allocazione in bilancio di risorse finanziarie per fronteggiare passività derivanti da potenziali sentenze di condanna, si impone all'ente locale di *"adottare tempestivamente e contestualmente gli atti necessari a riportare in equilibrio la gestione modificando, se necessario, le priorità in ordine alle spese già deliberate per assicurare la copertura dei debiti fuori bilancio insorti"* (Principio contabile n° 2 degli enti locali, punto 94, dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del 12.03.2008)", pena altrimenti la strada della Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-bis del Tuel) ovvero del dissesto (art. 244 Tuel). Si osserva, infine, che il differimento del termine per l'approvazione del bilancio degli enti locali, ad opera del legislatore statale, non può consentire agli enti locali di derogare al rispetto di principi e regole giuscontabilistiche poste a salvaguardia degli equilibri di bilancio.

PQM

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 23.05.2013.

IL RELATORE

f.to Ref. Rossella Bocci

IL PRESIDENTE

f.to Ciro Valentino

Depositato in Segreteria in data 23 maggio 2013

Il Funzionario preposto

f.to Dott. Mauro Grimaldi