

Deliberazione n. 256/2013/PAR



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati

dott. Marco Pieroni	presidente f.f.;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Sergio Basile	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 25 luglio 2013.

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

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

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Comune di Parma con nota del 23 maggio 2013 pervenuta in Sezione il 24 maggio 2013, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali del 25 giugno 2013;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 53 del 22 luglio 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella camera di consiglio del 25 luglio 2013 il relatore Benedetta Cossu;

Fatto

Il Sindaco del Comune di Parma ha formulato alla Sezione una richiesta di parere con la quale intende conoscere quale sia il corretto procedimento di natura contabile da seguire per poter assumere il maggior onere finanziario relativo al pagamento, a saldo, delle parcelle di avvocati esterni incaricati della difesa giudiziale dell'Ente originato, rispetto alle previsioni iniziali, da imprevedibili complessità e peculiarità del giudizio penale.

In particolare, vengono posti i seguenti quesiti: 1) *“se, in ipotesi di inadeguata previsione di spesa da parte di un professionista incaricato della difesa dell'Ente – motivata dalla difficoltà di apprezzamento “a priori” delle prestazioni richieste, in ragione della peculiarità, complessità ed imprevedibilità del giudizio penale – la richiesta di pagamento della somma residua “non impegnata” costituisca- una volta intervenuta la sentenza che definisce il giudizio – un debito fuori bilancio”;*2) *se, diversamente, in caso di capienza del capitolo destinato al pagamento delle spese legali, sia possibile procedere all'impegno della somma residua richiesta dal professionista a titolo di saldo parcella - quest'ultima regolarmente opinata dall'ordine forense -, facendola gravare, con determinazione dirigenziale di liquidazione, su esercizio finanziario successivo rispetto a quello in cui l'incarico si sia concluso”.*

Diritto

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In via preliminare, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

2. Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proveniente dal Sindaco, organo di vertice dell'Ente ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL.

3. Per la verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la citata disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sicché le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella

concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge.

3.1. Tanto premesso con specifico riferimento all'inerenza del quesito proposto con le materie di contabilità pubblica, la citata deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 54, in data 17 novembre 2010, allo scopo di delineare il perimetro dell'esercizio della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo ha chiarito che la nozione di contabilità pubblica 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 da principi di coordinamento della finanza pubblica (....), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

3.2. In relazione alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che essa attiene ai profili di contabilità pubblica come sopra delineati, in quanto l'individuazione del corretto procedimento di natura contabile da adottare per l'assunzione del maggior onere finanziario relativo al pagamento, a saldo, di parcelle per avvocati esterni incaricati della difesa giudiziale dell'Ente rientra nella nozione "originaria" di contabilità pubblica. Si tratta, infatti, di verificare se nell'ordinamento giuscontabile degli enti locali, ed ai sensi dell'articolo 194 TUEL, la predetta fattispecie possa dar luogo ad un impegno di spesa al di fuori della ordinaria procedura di spesa.

3.3. Oltre all'inerenza del quesito con le materie di contabilità

pubblica, costituiscono presupposti di ammissibilità oggettiva anche la rilevanza generale della questione proposta, la mancanza di diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni, né con procedimenti in corso presso la Procura della Corte dei conti.

In ordine alla sussistenza di tali richiamati requisiti, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame presenti il carattere della generalità nei limiti in cui potranno essere indicati principi utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; non interferisce con funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile e neppure con un giudizio civile o amministrativo pendente.

La richiesta di parere in esame risponde dunque ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

4. Ai fini della soluzione del quesito posto occorre preliminarmente richiamare la deliberazione n. 311/2012/PAR nella quale questa Sezione si è ampiamente occupata del rapporto tra la procedura contabile "ordinaria" per l'assunzione di spese che gravano sui bilanci degli enti locali e la procedura per il riconoscimento dei cd. debiti fuori bilancio. In tale pronuncia la Sezione ha rilevato, che gli enti locali, al pari di tutte le altre pubbliche amministrazioni, per poter legittimamente assumere a carico del proprio bilancio obbligazioni giuridiche nei confronti dei terzi, devono seguire una procedura, articolata in più fasi, prevista e disciplinata negli articoli 182-185 e 191 TUEL. Tale ultima

disposizione, al comma 1, stabilisce che gli enti locali possono effettuare spese solo a seguito dell'assunzione, da parte del responsabile del servizio finanziario, dell'atto di impegno da registrarsi sul pertinente intervento o capitolo di bilancio, munito dell'attestazione della relativa copertura finanziaria.

Il rispetto di tale procedura, oltre a garantire l'obbligo della copertura finanziaria degli atti da cui derivano impegni di spesa e la salvaguardia degli equilibri di bilancio, consente di evitare la formazione di debiti originati in via extracontabile.

Pur tuttavia, qualora vengano in essere obbligazioni giuridiche al di fuori della descritta procedura ordinaria, l'ordinamento giuscontabile prevede, comunque, la possibilità di ricondurle nella contabilità ordinaria dell'ente, purchè si tratti di obbligazioni rientranti nelle fattispecie tassativamente elencate nell'articolo 191 TUEL e purchè venga adottato un atto di riconoscimento del debito da parte dell'organo consiliare.

4.1. Ciò premesso, la Sezione rileva che, in ossequio ai principi di prudenza e di sana gestione finanziaria, nel momento in cui l'ente locale assume obbligazioni giuridiche nei confronti dei terzi deve, contestualmente, procedere a determinare, secondo la stima più precisa possibile, le somme da corrispondere al fine di poter adottare i relativi atti della procedura contabile, evitando la formazione di debiti che si originano con una procedura extracontabile.

Per le ipotesi di assunzione di atti di impegno derivanti da contratti di prestazione d'opera intellettuale si richiama il principio contabile n. 2, cpv. 108, del Testo approvato dall'Osservatorio del Ministero dell'Interno il 12 marzo 2008, ai sensi del quale <l'ente deve determinare compiutamente, anche in fasi successive

temporalmente, l'ammontare del compenso (esempio gli incarichi per assistenza legale) al fine di evitare la maturazione di oneri a carico del bilancio non coperti dall'impegno di spesa inizialmente assunto. Il regolamento di contabilità dell'ente potrà disciplinare l'assunzione di ulteriore impegno, per spese eccedenti l'impegno originario, dovute a cause sopravvenute ed imprevedibili>.

Ne deriva, pertanto, che è onere dell'ente trovare, nel momento del conferimento dell'incarico professionale, la copertura finanziaria della spesa per gli onorari da pagare quale compenso per la prestazione resa che tenga conto non solo degli acconti, ma anche del saldo in modo da coprire la spesa complessiva e nella sua interezza.

Ciò nonostante nell'ipotesi in cui vi sia uno scostamento tra la previsione di spesa iniziale (ricompresa nel formale atto di impegno) e quella finale, il cui superiore ammontare sia derivato, nella specie, da fatti sopravvenuti ed imprevedibili, quali la peculiarità, complessità e imprevedibilità del giudizio penale, questa Sezione, in conformità all'orientamento già formatosi presso altre Sezioni regionali di controllo (cfr. Sez. Lombardia, deliberazioni nn. 19/2009/PAR e 441/2012/PAR; Sez. Campania, deliberazione n. 9/2007; Sez. Sardegna deliberazione n. 2/2007), ritiene che il maggior onere di imprevedibile quantificazione debba essere coperto integrando l'originario atto di impegno di spesa, poiché è necessario solo aumentare l'importo delle somme da corrispondere al professionista, restando invariati il titolo giuridico e gli altri elementi dell'obbligazione assunta dall'Ente (atto di conferimento dell'incarico professionale, soggetto creditore).

Si rileva, infine, che, pur potendo il conferimento di incarichi di natura professionale astrattamente rientrare nell'ipotesi di cui alla

lettera e) all'articolo 191 TUEL, in quanto trattasi di acquisizione di un servizio, ritiene la Sezione che non sia necessario utilizzare la procedura di riconoscimento di debito fuori bilancio nell'ipotesi, quale quella in esame, nei limiti dell'ipotesi di maggiori oneri di imprevedibile quantificazione, poiché l'incarico era stato regolarmente conferito ed il relativo impegno era stato assunto secondo la ordinaria procedura di spesa di cui all'art. 183 TUEL, seppur con un importo inferiore rispetto a quello necessario a soddisfare interamente la pretesa creditoria del professionista esterno.

Il presente parere ed i principi in esso espressi vengono resi dalla Sezione prescindendo dalla verifica, rimessa all'amministrazione istante, del rispetto della procedura di conferimento dell'incarico professionale, della valutazione circa la convenienza e congruità del compenso pattuito, nonché delle ragioni che non hanno consentito l'utilizzazione di risorse interne all'amministrazione.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione – mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Parma ed al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna e di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella camera di consiglio del 25 luglio 2013.

Il presidente f.f.
f.to (Marco Pieroni)

Il relatore
f.to (Benedetta Cossu)

Depositata in segreteria il 25 luglio 2013.

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)