



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**IN**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 26.09 – 1.10.2013

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la nota n. 12246.3.7 del 22.08.2013 con la quale il sindaco del comune di Laveno Mombello ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato;

Udito il relatore dott. Cristiano Baldi;

### **PREMESSO CHE**

Il sindaco del comune di Laveno Mombello, con nota n. 12246.3.7 del 22.08.2013, chiedeva all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine alla possibilità di riconoscere come debiti fuori bilancio alcune fattispecie afferenti arretrati retributivi ed in particolare:

- 1) arretrati per adeguamento indennità di convenzione al Segretario Comunale. In base ad un'interpretazione restrittiva della norma, l'indennità di convenzione riconosciuta al Segretario Comunale è stata calcolata sulle voci obbligatorie di retribuzione mentre, secondo un orientamento ARAN, sembrerebbe corretto considerare nella base di calcolo anche la maggiorazione dell'indennità di posizione riconosciuta ai sensi dell'art. 41 comma 4 CCNL 1998-2001. Il conguaglio in questione riguarderebbe le annualità 2010-2011-2012 e dovrebbe necessariamente essere finanziato sul bilancio 2013;
- 2) arretrati conguaglio contributi previdenziali ex INPDAP relativi a personale in pensione / conguaglio emolumenti percepiti in misura superiore sulle quote di pensione. L'INPDAP ci ha comunicato che a seguito della verifica della posizione contributiva di alcuni dipendenti, ormai in pensione, la base imponibile presa a riferimento non teneva conto di alcune voci di stipendio e, pertanto, in conseguenza dell'errore materiale, risulterebbero versati contributi in misura inferiore a quella effettivamente dovuta. In questo caso il debito relativo ad annualità pregresse, oltre agli interessi maturati, dovrebbe essere finanziato sul bilancio 2013. Inoltre, in altro caso, è risultato un errore materiale nel calcolo della pensione - inserimento in quota A di voci di retribuzione attribuibili alla quota B - emerso dalle verifiche effettuate dall'ufficio personale, che hanno comportato l'erogazione di una quota di pensione maggiore rispetto a quella spettante. In questo caso sarà necessario restituire nel più breve tempo possibile all'INPDAP la

somma maggiormente corrisposta, con successiva rivalsa da parte del Comune nei confronti del pensionato.

Come precisato dal Sindaco, in entrambi i casi non si tratterebbe quindi di spese assunte in violazione delle norme contabili, ma di debiti determinati da una diversa interpretazione delle norme che regolano la materia e da mero errore materiale.

### **AMMISSIBILITA'**

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione, preliminarmente, è chiamata a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra indicata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 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.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 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.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

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 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 fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Risultando conforme ai richiamati parametri, la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta ammissibile.

Essa, infatti, concernendo la disciplina di cui all'articolo 194 t.u.e.l., rientra a pieno titolo nella nozione di contabilità pubblica nei termini sopra delineati.

## **MERITO**

La questione in esame concerne la possibilità o meno, per il comune di Laveno Mobello, di riconoscere quali debiti fuori bilancio alcune poste relative a arretrati retributivi e contributivi, i primi da versarsi al Segretario Comunale, i secondi all'Inpdap.

La questione sorta concerne, in definitiva, il trattamento contabile di debiti sorti, in termini di competenza economica (cioè manifestazione di costi), in anni precedenti.

Il comune, quindi, si interroga se debba procedere con l'ordinaria procedura di spesa, stanziando e impegnando nell'anno in cui la pretesa è stata nuovamente rivolta all'ente, oppure se debba procedere con il sistema del riconoscimento del debito fuori

bilancio, trattandosi di debiti preesistenti, maturati economicamente e giuridicamente in anni precedenti.

Numerosi sono i precedenti della Sezione in ordine alla disciplina dei debiti fuori bilancio.

In particolare, con la deliberazione n. 65 del 22 febbraio 2013, la Sezione ha ricordato che “nel sistema della contabilità finanziaria degli enti locali, il debito fuori bilancio costituisce lo strumento tecnico per fare emergere fatti di gestione che si sono realizzati al di fuori dei vincoli quantitativi e qualitativi del bilancio di previsione (art. 162), come conseguenza della mancata adozione della normale procedura di spesa; si tratta perciò di una fattispecie che, nella dinamica istituzionale propria di tali enti, si pone in contrasto con quel sistema di norme che assegna al Consiglio una funzione di indirizzo e controllo sull'attività della Giunta, tramite l'approvazione di un atto – il bilancio – che ha, proprio per questa finalità, carattere autorizzatorio.

Tale peculiare efficacia giuridica dell'atto di approvazione del bilancio connota l'intera gestione finanziaria dell'ente, il quale, specie sul versante delle spese, è tenuto a mantenersi nei limiti di stanziamento e ad impegnare risorse entro l'anno di pertinenza e nei limiti prefissati, una volta sorto il titolo giuridico della stessa, secondo una procedura di legge.

Quando le spese non vengono impegnate nell'anno in cui il titolo è sorto - per esempio perché il fatto giuridico che le origina si palesa in un anno diverso da quello in cui si è verificato - il testo unico prevede che si debba procedere al riconoscimento del debito fuori bilancio, per consentire al Consiglio di riappropriarsi della sua funzione di controllo su fatti finanziari che hanno strabordato il tempo e il limite quantitativo dell'autorizzazione a suo tempo rilasciata con l'approvazione del bilancio originario.

In definitiva, il procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio è lo strumento giuridico per riportare un'obbligazione giuridicamente perfezionata ed esistente, all'interno della sfera patrimoniale dell'ente, ricongiungendo debito e volontà dell'ente di adempiere. Il procedimento mira, da un lato, a consentire al Consiglio di vagliare la legittimità del titolo medesimo rispetto ai propri fini e alle modalità con cui ha agito l'autore dell'indebitamento, dall'altro lo obbliga a reperire i mezzi di finanziamento su cui basare il conseguente impegno contabile.

Accanto a quelli definibili tecnicamente debiti fuori bilancio, si collocano le c.d. passività pregresse o arretrate, spese che, a differenze dei primi, riguardano debiti per cui si è proceduto a regolare impegno ma che, per fatti non prevedibili, di norma collegati alla natura della prestazione, hanno dato luogo ad un debito in definitiva maggiore. Proprio perché la passività pregressa si pone all'interno di una regolare procedura di spesa, esula dalla fenomenologia del debito fuori bilancio (cfr., in proposito, la recente deliberazione di questa Sezione in merito al caso delle prestazioni professionali, n.441/2012/PAR)“.

Ai sensi dell'art. 194 T.U.E.L. il riconoscimento del debito fuori bilancio è ammissibile nei soli casi di: a) sentenze esecutive; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di previo impegno, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

In relazione ai principi di annualità ed universalità dei bilanci, la consolidata giurisprudenza contabile considera la procedura per il riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'art. 194 T.U.E.L. una disciplina eccezionale, relativa ad ipotesi tassative e di tendenziale stretta interpretazione.

Ciò premesso, poiché le fattispecie prospettate dal comune non rientrano nei casi disciplinati dal richiamato articolo 194 T.U.E.L., il sopravvenuto riconoscimento della debenza di un credito preesistente giuridicamente ed economicamente imputabile ad altre annualità non può intervenire con la procedura del debito fuori bilancio.

Nella fattispecie in esame, pertanto, si ha una manifestazione contabile coincidente con l'anno del riconoscimento, che presuppone un adeguato stanziamento in bilancio e l'ordinaria procedura di spesa (art. 191 T.U.E.L.) e, in caso di incapienza, le necessarie variazioni di bilancio, sotto il controllo e il giudizio dell'organo deputato ad autorizzare e controllare la spesa, vale a dire il Consiglio comunale.

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

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deciso nell'adunanza del 26.09 – 1.10.2013.

Il Relatore  
(dott. Cristiano Baldi)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria  
il 09.10.2013

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)