

Logo della Repubblica Italiana

**LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

Del/Par n.261 /2014

composta dai seguenti magistrati:

Pres. di Sezione	Ciro Valentino	Presidente
Cons.	Silvano Di Salvo	Relatore
Cons.	Tommaso Viciglione	
I Ref.	Rossella Bocci	
I Ref.	Innocenza Zaffina	
Ref.	Francesco Sucameli	
Ref.	Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 29.12.2014

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

Vista la 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;

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 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;

Visti altresì i principi decisionali individuati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008 e le indicazioni procedurali di cui alla nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 0013441 in data 4 agosto 2014, a firma del Sindaco del Comune di Marano di Napoli (NAPOLI), con la quale viene rivolta a questa Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131.

Vista l'ordinanza presidenziale n° 91 del 29.12.2014 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Silvano DI SALVO;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco interpellante, facendo riferimento ad incarichi di patrocinio legale dell'Ente affidati, nel passato, con deliberazioni della Giunta comunale ovvero con determinazioni dirigenziali, a svariati legali, e premesso che i predetti provvedimenti di conferimento "recavano assunzione di impegno contabile ex art. 183 T.U.E.L. per importi a volte simbolici, a volte

comunque insufficienti a coprire l'ammontare del compenso finale", mentre "alcune delibere, risalenti agli anni '90, sono del tutto prive di impegno contabile", rappresenta il contrasto emerso, in sede di regolazione delle competenze finali ritenute spettanti ai predetti legali, tra l'orientamento espresso dal Responsabile del Settore Legale dell'Ente e la Dirigente dell'Area economico-finanziaria.

In particolare – come precisato nella richiesta di parere in argomento - il primo, facendo riferimento alla deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, n° 256 del 25 luglio 2013, sostiene che la fattispecie *"andrebbe affrontata con una semplice integrazione dell'impegno contabile originariamente assunto integrando l'atto di impegno di spesa originario nell'esercizio corrente (anche se diverso da quello di conclusione del giudizio ed anche se esso comporta la decuplicazione dell'impegno originario)"*, mentre la suddetta Dirigente dell'Area economico-finanziaria, facendo anch'essa riferimento a precedenti giurisprudenziali della Corte dei conti (deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 9 del 2007 e n° 8 del 2009, nonché della Sezione regionale di controllo per la Sardegna n° 2 del 2007 e della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo n° 360 del 2008), *"sostiene che la rilevantissima differenza fra l'impegno originariamente assunto e la spesa finale evidenzia con chiarezza che ci si trovi di fronte a spese assunte, pur all'interno delle categorie di utilità ed arricchimento per l'ente nell'esercizio di pubbliche funzioni e servizi di competenza, ma certamente al di fuori delle prescrizioni di cui all'art. 191 T.U.E.L., e quindi nella fattispecie tipica dei debiti fuori bilancio"*.

Analogo contrasto – espone il Sindaco interpellante – si è verificato, con riferimento ad una proposta di delibera dell'Ente sottoposta al parere del Collegio dei revisori - all'interno di detto Organo *"nel quale uno dei componenti propende per la riconoscibilità del debito fuori bilancio e due componenti ritengono che debba seguirsi la procedura della integrazione di impegno contabile a competenza"*.

Conseguentemente, al fine di poter consentire agli Organi deliberanti del Comune, con l'ausilio consultivo di questa Sezione, di portare a soluzione le questioni di che trattasi, il Sindaco dell'Ente chiede parere *in subiecta materia* ex art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131.

CONSIDERATO

In rito, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine alle richieste di parere in materia di contabilità pubblica avanzate direttamente dall'organo comunale munito di rappresentanza legale esterna, ritiene il Collegio soggettivamente ammissibile, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza in esame, in quanto formulata dall'organo di vertice dell'Amministrazione, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno.

Sotto il profilo oggettivo, vanno poi svolte le seguenti considerazioni.

La richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Marano di Napoli trae origine, in realtà, da due distinte fattispecie, che rientrano nella materia della contabilità pubblica, ciascuna delle quali ha generato perplessità ritenute abbisognevole di un supporto consultivo di questa Sezione.

Da un lato, invero, viene rappresentato, dall'Ente interpellante, il conferimento di incarichi – conferiti a "diversi legali" - di rappresentanza e di difesa in giudizio del Comune, con *"assunzione di impegno contabile ex art. 183 T.U.E.L. per importi a volte simbolici, a volte comunque insufficienti a coprire l'ammontare del compenso finale"*, e, dall'altro, l'Ente medesimo fa riferimento al conferimento di analoghi incarichi, con *"alcune delibere [...] del tutto prive di impegno contabile"*.

Ciò premesso, va osservato che, con riferimento alla prima delle suesposte tipologie di provvedimenti (conferimento di incarichi con assunzione di impegni ex art. 183 del d. lgs. n° 267 del 2000, poi rivelatisi insufficienti), viene documentata in atti l'esistenza di una "proposta di deliberazione" di riconoscimento di debito fuori bilancio ex art. 194, comma 1, lett. e) del d. lgs. n° 267 del 2000, trasmessa al Collegio dei revisori dei conti dell'Ente ai sensi dell'art. 239 del menzionato d. lgs. n° 267 del 2000, dal Dirigente A.E.F., relativa all'ammontare delle competenze professionali di un avvocato, eccedenti l'importo inizialmente impegnato, quale successivamente integrato con ulteriore impegno a titolo di acconto.

Su tale proposta si è già espresso l'interpellato Collegio, come da verbale del 15 luglio 2014, acquisito agli atti.

Da quanto è dato evincere dal contenuto del menzionato verbale, tra i componenti del Collegio dei revisori è insorto un contrasto interpretativo, in quanto il Presidente di tale Collegio ha ritenuto che, nella fattispecie, dovesse essere formulato, così come richiesto, specifico parere in ordine al riconoscimento di debito fuori bilancio, mentre gli altri due componenti si sono mostrati favorevoli all'applicazione di una procedura di adeguamento dello stanziamento iniziale *"integrando l'originario impegno di spesa per soddisfare integralmente la pretesa creditoria del professionista al fine di evitare maggiori oneri derivanti da eventuali procedure di esecuzione con addebito a carico del responsabile del servizio per le ulteriori somme riconosciute rispetto alla pretesa iniziale"*.

Conclusivamente, il predetto Collegio, a maggioranza, ha ritenuto *"di non dover esprimere alcun parere limitandosi a ritrasmettere l'intero fascicolo al Responsabile proponente per l'esatto adempimento"* (p.v. citato, pag. 5).

Dunque, risulta che, relativamente alla suindicata fattispecie di effettiva esistenza di uno stanziamento iniziale (ancorché poi rivelatosi insufficiente) relativo all'ammontare della spesa per il conferimento di incarichi legali, presso l'Ente non solo sono già stati esplicitati precisi, quanto contrastanti, convincimenti da parte dei competenti Dirigenti (cfr. richiesta di parere in esame, pag. 2), ma è già stata avviata e conclusa una procedura consultiva, all'esito della quale è emerso un chiaro (ancorché non unanime) orientamento dell'interpellato Collegio dei revisori.

Da ciò consegue, *in parte qua*, l'inammissibilità della richiesta di parere in argomento, non essendo consentito alla Sezione né di ingerirsi, con proprie valutazioni e secondo propri orientamenti, nelle scelte discrezionali di esclusiva competenza dell'Ente, né, comunque, di finalizzare la funzione consultiva svolta ex art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131, alla composizione di contrasti interpretativi - insorti e formalizzati all'interno dell'Ente interpellante - già, peraltro, motivatamente sottoposti all'esame dell'Organo di revisione. Invero, in tal caso, *"il parere richiesto implicherebbe un giudizio della Sezione su valutazioni già compiute e su posizioni già assunte da Organi dell'Ente, con l'effetto di trasformare, di fatto, la funzione consultiva in una sorta di funzione di controllo sulla conformità a legge di atti, valutazioni e/o comportamenti posti in essere da Organi comunali, o di dirimere conflitti fra detti Organi: funzioni che, invero, sono precluse alla Corte dei conti nella presente sede"* (così Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n° 239/2012 del 27 settembre 2012).

Circa l'altra fattispecie contemplata nel quesito posta alla Sezione (ipotesi di assoluta mancanza, *ab origine*, di previo impegno di spesa), non appare sussistere la suddetta preclusione alla trattazione di merito in questa sede consultiva, sicché la richiesta di parere in argomento risulta, relativamente alla già descritta, ulteriore, fattispecie, ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Al riguardo, va anzitutto affermato, in adesione alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, che *"tutti i provvedimenti che comportano spesa vanno adottati previa assunzione del relativo <impegno contabile ed attestazione della (relativa) copertura finanziaria>, ex art. 191 TUEL, ivi compresi i provvedimenti con i quali il Comune conferisce apposito incarico legale ad un avvocato per la tutela delle ragioni del Comune stesso"* (così, condivisibilmente, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n° 360/2008 del 14-18 luglio 2008).

Il rispetto delle procedure previste dalla legge nel caso di assunzione di obbligazioni giuridiche nei confronti di terzi (in particolare : artt. 182-185 e 191 del d. lgs. n° 267 del 2000) garantisce, invero, il soddisfacimento dell'obbligo della copertura finanziaria degli atti da cui derivano impegni di spesa, e consente di evitare la formazione di debiti originati in sede extracontabile (*in terminis*, cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n° 256/2013 del 25 luglio 2013).

A ciò va aggiunto che *"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, purché si tratti di obbligazioni rientranti nelle fattispecie dettagliatamente elencate nell'art. 191 TUEL e purché venga adottato un atto di riconoscimento del debito da parte dell'organo consiliare"* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n° 256/2013 cit.; cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n° 55/2013 dell'11-17 giugno 2013, con particolare riferimento alla necessità di valutazione dell'utilità della prestazione).

Nel caso, dunque, di mancanza dell'impegno contabile relativo al conferimento degli incarichi legali *de quibus*, si verte in una fattispecie di acquisizione di servizi in violazione del citato art. 191 del d. lgs. n° 267 del 2000, con possibilità di riconduzione, a sanatoria, nel sistema di contabilità dell'Ente, solo mediante attivazione del procedimento per l'eventuale riconoscimento di debito fuori bilancio di cui all'art. 194 del d. lgs. n° 267 del 2000 cit., con tutte le condizioni e le limitazioni previste al riguardo, anche con riferimento – per quanto concerne la specifica fattispecie qui in esame – alla necessità della sussistenza dei requisiti oggettivi indicati al comma 1, lett. e) del menzionato art. 194 relativamente a beni e servizi acquisiti in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191 (*"nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza"*, ex art. 194 cit.).

Questa Corte, peraltro, ha già più volte esaminato la normativa relativa al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, pronunciandosi esaustivamente in ordine alla natura e alle caratteristiche di tale procedura (*ex plurimis*, cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n° 311/2012 del 26 luglio 2012); in questa sede, dunque, attese le finalità della richiesta di parere in esame, non può, al riguardo, che essere ribadita la necessità che – anche nella fattispecie *de qua* – venga data puntuale, motivata e razionale osservanza alle disposizioni di legge che disciplinano la materia.

Nelle suesposte considerazioni, e nei suddetti limiti, 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 29.12.2014.

IL RELATORE
f.to Cons. Silvano DI SALVO

IL PRESIDENTE
f.to Pres. di Sezione Ciro VALENTINO

Depositato in segreteria in data 29 dicembre 2014

Il Direttore del servizio di supporto

f.to Dott. Mauro Grimaldi