



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

Composta dai Magistrati:

dott. Ciro Valentino	Presidente
dott. Silvano Di Salvo	Consigliere
dott. Tommaso Viciglione	Consigliere
dott.ssa Rossella Bocci	Primo Referendario
dott.ssa Innocenza Zaffina	Primo Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott.ssa Raffaella Miranda	Referendario
dott.ssa Carla Serbassi	Referendario

nelle camere di consiglio del 25 marzo 2015

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 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 (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 1676 del 3 febbraio 2015, prot. C.C. n. 875 del 5 febbraio 2015, con la quale il Comune di Santa Maria La Carità (NA) ha chiesto un parere a questa Sezione;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Con la nota richiamata in epigrafe il Sindaco ha chiesto alla Sezione un parere in ordine alla corretta procedura per l'imputazione in bilancio dei maggiori oneri per parcelle professionali presentate a conclusione di un giudizio da parte degli avvocati incaricati della difesa tecnica del Comune.

L'Ente fa l'ipotesi di un impegno a suo tempo assunto in bilancio all'atto del conferimento dell'incarico in una misura "irrisoria", *«senza pattuire condizioni e modalità di espletamento dell'incarico e senza indicare i criteri di determinazione della parcella da presentare a saldo, a conclusione del giudizio»*.

Chiede pertanto di sapere, nel caso in cui *«la parcella presentata dal professionista incaricato, a conclusione del giudizio, si [discostasse] significativamente dall'impegno iniziale assunto»* quale sia la procedura corretta da seguire tra:

«a) attivazione del procedimento per il riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art.194, comma 1, lett. e) del T.U.E.L 18 agosto 2000, n.267, per provvedere al pagamento della quota della spesa eccedente l'impegno assunto al momento del conferimento dell'incarico, "nei limiti degli accertati e dimostrati utilità e arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza";

b) la semplice integrazione dell'impegno assunto per la quota di spesa eccedente».

Il Comune soggiunge un ulteriore quesito, subordinato al primo sopra esposto. Segnatamente, nel caso in cui si ritenesse corretto procedere nel senso del riconoscimento del debito fuori bilancio (ipotesi sub. a), *«chiede di conoscere come debba essere determinato il requisito dell'arricchimento. In particolare, si chiede di conoscere se l'arricchimento deve essere stabilito secondo i valori minimi dei nuovi parametri professionali approvati con D.M. n.55/2014 e se, dunque, qualora la parcella presentata dal professionista (tenuto conto dell'esito positivo del giudizio, del numero delle udienze, del valore della causa prossimo al limite massimo dello scaglione) superi tali valori minimi, il Comune sia legittimato a rideterminarla d'ufficio secondo i minimi tariffari senza correre il rischio di essere citato in giudizio dal professionista ed essere condannato al pagamento della parcella così come dallo stesso redatta con l'ulteriore aggravio della rifusione delle spese legali»*.

PREMESSA

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze attribuite alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2003 (recante la disciplina d'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pertanto, la prima questione che si pone, riguardo al descritto quesito, è quella del rispetto delle condizioni di legge per accedere alla funzione consultiva della Corte. A tal fine si rammenta che ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003, Regioni, Province e Comuni possono chiedere alle Sezioni regionali – di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito – pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei Comuni, si osserva che, per consolidata giurisprudenza, gli enti elencati dalla legge possono rivolgersi direttamente alla Corte in funzione consultiva, senza passare necessariamente dal Consiglio delle autonomie locali.

Poiché il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'ente, la richiesta di parere è proposta dall'organo legittimato a proporla ed è pertanto soggettivamente ammissibile.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre rammentare che la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 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.

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. In quest'ottica, appare 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 "in materia di contabilità pubblica" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti – intervenute con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – il concetto di contabilità pubblica deve essere incentrato 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 in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54).

Tuttavia, l'inerenza ad una materia di contabilità pubblica non esaurisce i presupposti di ammissibilità oggettiva di un quesito, presupposti che vanno ricavati, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva. Essi vanno stabiliti in negativo, delineando il rapporto tra tale funzione e, da un lato, l'attività amministrativa, dall'altro, la funzione giurisdizionale civile, penale, amministrativa e contabile.

Rispetto all'attività amministrativa, questa Sezione, in più occasioni, ha riconosciuto che l'attivazione della funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 è una facoltà conferita agli amministratori di Regioni ed enti locali per consentire loro di avvalersi, nello svolgimento delle funzioni loro intestate, di un organo neutrale e professionalmente qualificato, in grado di fornire gli elementi di valutazione necessari ad assicurare la legalità della loro azione: è innegabile che i pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nello svolgimento dei procedimenti degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate.

Peraltro, la stessa giurisprudenza contabile ha puntualmente rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* SRC Lombardia, n. 36/2009/PAR). Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, tale funzione consultiva non deve sovrapporsi con l'esercizio di altre funzioni di controllo della Corte, né tantomeno interferire con l'esercizio di funzioni giurisdizionali (in sede civile, penale, amministrativa o contabile).

Nel caso in esame, la richiesta di parere è ammissibile limitatamente al primo quesito. La questione con questo evidenziata, infatti, riguarda l'applicazione di norme che presidiano le procedure di spesa e i flussi finanziari scaturenti dal bilancio, materia di stretta contabilità pubblica.

Per contro, il secondo quesito, subordinato all'esito della prima questione, attiene ad una questione concreta, *rectius*, al criterio che l'amministrazione deve seguire nell'esercizio della propria discrezionalità amministrativa per la determinazione dell'"arricchimento" in caso di riconoscimento del debito per prestazioni di beni e servizi con la procedura di cui all'art. 194, lett. e TUEL. Tale quesito, per la diretta interferenza con l'amministrazione attiva e per l'idoneità, tra l'altro, ad interferire con la cognizione della magistratura contabile nelle vesti di giudice della responsabilità erariale, deve ritenersi inammissibile (*in terminis*, cfr. SRC Campania n. 158/2014/PAR, SRC Lombardia n. 411/2012/PAR).

MERITO

1. Il *thema quaestionandi* riguarda la corretta procedura contabile da seguire nel caso in cui emerga un debito per parcelle professionali emesse da legali a conclusione di un giudizio, in misura superiore al *quantum* a suo tempo impegnato al momento del conferimento dell'incarico, impegno poi confluito tra i residui del bilancio dell'ente locale.

In particolare si chiede di sapere se, in tal caso, la maggiore prestazione, debba ritenersi un debito contabilmente nuovo, da impegnarsi, per competenza, nell'esercizio finanziario di presentazione della parcella sul pertinente capitolo di bilancio, nei limiti dello stanziamento (con la procedura ordinaria di cui all'art. 191 TUEL), ovvero debba ritenersi lo stesso un debito per competenza riferibile all'esercizio in cui è stato conferito l'incarico che, pertanto, non può che essere riconosciuto con l'eccezionale procedura dei debiti fuori bilancio (ex art. 194 TUEL, *sub specie* di debito per prestazioni e servizi ai sensi della lett. e).

Il tema è stato abbondantemente esaminato dalla giurisprudenza contabile (cfr., *ex plurimis*, SCRC Emilia Romagna nn. 256/2013/PAR e 311/2012/PAR nonché SRC Campania nn. 261/2014/PAR 241/2014/PRSP e 35/2014/PRSP) nel precedente sistema di contabilità basato sul principio della competenza finanziaria "semplice", prima dell'entrata in vigore, per tutti gli enti locali, del D. lgs. n. 118/2011, a partire dal 1° gennaio 2015. Tale giurisprudenza, peraltro, per i principi che esprime rimane per gran parte attuale, salvo le precisazioni che seguono.

2. Secondo tale pregressa giurisprudenza, i debiti per prestazioni professionali devono essere imputati nell'esercizio in cui è stato conferito l'incarico legale, nel rispetto del principio di prudenza e di sana gestione finanziaria, in una misura pari ad una stima, la più precisa possibile, del costo finale della prestazione. Ciò in aderenza al 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».

L'obbligo di procurarsi un congruo preventivo del corrispettivo, oltre a gravare sulla pubblica amministrazione e discendere da principi di sana gestione contabile, è oggi un espresso obbligo gravante sullo stesso professionista per effetto delle innovative disposizioni di cui all'art. 9 del D.L. n. 1/2012 conv. L. n. 27/2012. Tale norma ha abrogato le tariffe professionali e ha stabilito che «*Il compenso per le prestazioni professionali è pattuito al momento del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista deve rendere noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento alla conclusione dell'incarico [...]».*

Detto in altri termini, l'ente, da un lato, è tenuto in sede di incarico a concordare nel titolo il corrispettivo affinché il suo ammontare risulti definito o, quantomeno, sufficientemente determinabile, di modo che, a scadenza, la liquidazione dell'onorario e della spesa trovi preventiva e sufficiente provvista nella contabilità dell'ente, evitando la formazione di debiti fuori bilancio.

Nel vecchio sistema contabile, in base al principio della competenza finanziaria "semplice", tale stima preventiva si traduceva, di norma, nell'impegno nell'anno d'incarico e nella traslazione di tale impegno in conto residui negli anni successivi.

Diversamente la sottostima del compenso, la mancanza assoluta di stima o la sua contabilizzazione per importi irrisori non poteva che comportare e comporta la formazione di un debito extra-bilancio.

Infatti, in caso di stima mancante in assoluto o oggettivamente inadeguata in relazione alle caratteristiche della causa (mediante l'impegno di una somma "irrisoria" o comunque ingiustificatamente incongrua), l'unica via perseguibile per la riconduzione del debito al bilancio dell'ente è quella del ricorso alla procedura del riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e) (sussistendo il debito, in alternativa, direttamente in capo al funzionario che ha consentito la prestazione, ex art. 191, comma 4, TUEL).

In tale ipotesi, infatti, sarebbero state violate le norme contabili che presidiano la corretta imputazione in bilancio della spesa; il titolo e la fattispecie generativa dell'obbligazione, inoltre, riguarderebbero integralmente un esercizio precedente nel quale l'ammontare della spesa non è stato correttamente rilevato.

In definitiva, l'adozione di una formale deliberazione di riconoscimento consente la verifica sull'utilità del patrocinio, nonché di attivare il controllo in relazione a possibili profili di responsabilità erariale, stante l'obbligo di trasmissione delle deliberazioni di riconoscimento dei

debiti fuori bilancio alla competente Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti (art. 23 della Legge n. 289/2002).

Infatti, come è noto, il procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio è lo strumento giuridico per riportare un'obbligazione giuridicamente perfezionata all'interno della sfera patrimoniale dell'ente, ricongiungendo il debito insorto con la volontà amministrativa (SRC Lombardia n. 339/2013/PAR e n. 482/2013/PAR). Il procedimento mira, da un lato, a consentire al Consiglio di vagliare la legittimità del titolo (verificando, in primo luogo, la sussunzione in una delle fattispecie tipizzate dall'art. 194 TUEL) e, dall'altro, a reperire modalità di copertura finanziaria (indicate sempre nell'art. 194 TUEL).

Si ricorda poi come la giurisprudenza contabile (SRC Lombardia n. 65/2013 e n. 436/2013, SCR Liguria n. 122/2010 e n. 56/2011) abbia costantemente ritenuto eccezionale la disciplina dell'art. 194 TUEL, salva l'interpretazione estensiva delle ipotesi ivi considerate quando funzionale al non aggravamento della situazione debitoria dell'ente (ad esempio in tema di provvedimenti giurisdizionali legittimanti il riconoscimento, cfr. SRC Campania n. 42/2014/PRSP).

Per altro verso, eccezionalmente, la giurisprudenza ha talvolta ammesso che eventuali maggiori oneri successivamente liquidati, esclusivamente per fatti sopravvenuti ed imprevedibili, quali lo sviluppo del processo in termini di maggiore tempo e complessità procedimentale causata dalla peculiarità della causa, avrebbero potuto essere impegnati per competenza nell'esercizio di manifestazione degli stessi, secondo l'ordinaria procedura di spesa (art. 191 TUEL), integrando l'originario impegno a residuo, con un nuovo impegno nel pertinente capitolo di spesa (cfr. Sez. Lombardia, deliberazioni nn. 19/2009/PAR e 441/2012/PAR; SRC Campania n. 9/2007/PAR; SRC Sardegna deliberazione n. 2/2007/PAR).

La *ratio* di tale orientamento, da un lato, è che l'ente, ricorrendo tali eccezionali presupposti (fatti sopravvenuti ed imprevedibili) non avrebbe violato le norme che presidiano la procedura di spesa e, per altro verso, il titolo giuridico alla base del residuo originario rimarrebbe immutato e non coinciderebbe con la "causa" del nuovo debito; detto in altri termini, si sarebbe in presenza di una nuova obbligazione giuridica, sorta in un esercizio successivo a fronte di fatti nuovi, imputabili secondo il principio della competenza finanziaria in un esercizio finanziario diverso da quello in cui l'incarico è stato assunto.

In relazione a queste tipologie di debiti sopravvenuti, scaturenti da un titolo a suo tempo regolarmente registrato e imputato ma che, per fatti oggettivamente non preventivabili, si fossero manifestati in sede di liquidazione in un importo superiore a quello a suo tempo impegnato, la giurisprudenza contabile ha parlato di "passività pregresse" (cfr. SRC Lombardia n. 339/2013/PAR e n. 482/2013/PAR).

3. La regola secondo cui i debiti per incarichi a legali esterni, ove maggiori rispetto a quelli contabilizzati senza una causa di oggettiva imprevedibilità, con una non ingiustificata "irrisorietà" o "non congruità" dell'importo contabilizzato, devono essere riconosciuti attraverso la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio deve essere confermata anche nel mutato quadro normativo, per effetto dell'entrata in vigore, dal 1° gennaio 2015, della nuova contabilità pubblica (Dlgs. n. 118/2011).

Peraltro, i sopra richiamati principi elaborati in sede ermeneutica vanno arricchiti dal sistema di regole oggi espressamente previsto per gli incarichi a legali esterni, in adattamento al nuovo principio della competenza finanziaria "potenziata" o "rafforzata", articolatamente disciplinato negli allegati di cui al richiamato decreto, sia in sede di principi generali (Allegato 1, punto 16) che in sede di principi "applicati" (Allegato 4.2, §2).

Secondo tali principi, come è noto, le obbligazioni devono essere registrate in bilancio tenendo conto non solo del perfezionamento del titolo, ma anche della scadenza (esigibilità) della prestazione che, nel caso di spesa per l'acquisto di beni e servizi, di norma, coincide con l'adempimento della prestazione da parte del fornitore (Allegato 4.2, al § 5.2., lett. b).

Nel caso di impegni per incarichi a legali esterni risalenti ad annualità anteriori al 2015, per cui la prestazione per il corrispettivo non sia ancora esigibile, il residuo va riaccertato ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del D. lgs. n. 118/2011 per addivenire alla ricollocazione temporale dello stesso secondo il principio della competenza finanziaria rafforzata: infatti, «*se l'obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell'impegno ed alla sua immediata re-imputazione all'esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale*». Inoltre, in deroga al principio secondo cui nel fondo pluriennale vincolato confluiscono solo entrate correnti vincolate ed entrate destinate al finanziamento di investimenti (Allegato 4.2., § 5.4) «*Nell'esercizio in cui l'impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo pluriennale vincolato al fine di consentire la copertura dell'impegno nell'esercizio in cui l'obbligazione è imputata*».

Cionondimeno, il richiamato principio subisce una deroga (in sostanza continuando ad applicare il pregresso criterio della competenza finanziaria "semplice") nel caso di incarichi a legali esterni dal cui contesto non sia possibile desumere la scadenza: ai sensi del principio contabile applicato di cui all'Allegato 4.2, al § 5.2., lett. g), infatti, «*gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui esigibilità non è determinabile, sono imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa*».

Tale imputazione, peraltro, presuppone la necessità che la spesa sia stata congruamente stimata «*al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio*». Tale necessità viene resa costante, imponendo un obbligo di verifica annuale; il § 5.2, lett. c), infatti, prevede

che l'ente chieda «ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l'impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni».

In pratica, a partire dal 2015, ove l'impegno sia stato in origine sottostimato, per cause oggettive, in sede di bilancio preventivo, annualmente, deve essere adeguato l'importo stanziato, di modo che vi siano risorse sufficienti per l'impegno ed il pagamento del corrispettivo, consentendo al Consiglio di controllare costantemente l'evolversi della spesa a fronte di fatti nuovi e imprevedibili.

Ove peraltro emergesse una non congruità dell'impegno originario imputabile a circostanze soggettive, imputabili al professionista o al funzionario che ha consentito alla spesa, la maggior somma dovrà invece essere oggetto della procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1 lett. e), nei limiti del valutato "arricchimento" per l'ente.

Altrimenti opinando, infatti, il funzionario che ha operato in modo incauto o non diligente potrebbe facilmente sottrarsi alla responsabilità diretta (art. 191, comma 4 TUEL) e al filtro valutativo che la legge prevede che il Consiglio eserciti in sede di riconoscimento del debito per prestazioni per beni e servizi, a garanzia della propria competenza autorizzativa delle spesa.

P.Q.M.

fermo restando quanto precisato sulla parziale inammissibilità oggettiva, nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'estensore
Dott. Francesco Sucameli

Il Presidente
Dott. Ciro Valentino

Depositata in Segreteria il
01 aprile 2015
Il Direttore della Segreteria
f.to Dott. Mauro Grimaldi