



Deliberazione n. 20/2015/PAR
Comune di Sant'Angelo Le Fratte (PZ)



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

Nella Camera di consiglio del 14 aprile 2015

composta dai magistrati:

Presidente	Rosario Scalia	
Consigliere	Rocco Lotito	relatore
Referendario	Vanessa Pinto	

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 11 novembre 2000, n. 340;

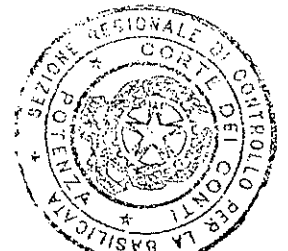
VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la deliberazione n. 14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTI gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 e le successive modifiche ed integrazioni approvate con deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR nell'adunanza del 4 giugno 2009;

VISTO l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la delibera n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, depositata il 17 novembre 2010;



VISTA la richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Sant'Angelo le Fratte (PZ) con nota del 25 febbraio 2015, pervenuta il 4 marzo 2015;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione regionale di controllo n. 12/2015 del 14 aprile 2015, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna seduta e con la quale è stato anche nominato relatore il Consigliere dott. Rocco Lotito;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore;

FATTO

Con la nota di cui in epigrafe il Sindaco del Comune di Sant'Angelo Le Fratte ha formulato una «... richiesta di parere in materia di onorari da riconoscersi a favore di legale che ha prestato attività in favore dell'ente, in assenza di preventivo impegno di spesa e sottoscrizione di disciplinare e/o convenzione regolante in maniera precisa i rapporti tra ente e professionista anche sotto l'aspetto economico».

A tal uopo è stato, tra l'altro, precisato, che:

- «Gli incarichi professionali di cui trattasi risultano conferiti senza l'adozione di determina a contrarre e la stipula di una convenzione e soprattutto in assenza di predeterminazione dell'onorario spettante al professionista incaricato»;

- «... stante probabilmente l'impossibilità al momento del conferimento degli incarichi di acquisire un preventivo di massima che si avvicinasse il più possibile alla spesa definitiva, negli atti assunti all'epoca del conferimento degli incarichi è stato previsto l'obbligo del professionista a comunicare tempestivamente, ai fini dell'assunzione dell'eventuale ulteriore impegno di spesa, l'importo definitivo della parcella professionale, al fine di quantificare correttamente l'impegno di spesa necessario e predisporre adeguata copertura finanziaria, considerando evidentemente variabili, connaturali al tipo di incarico in esame, che avrebbero potuto determinare incertezza sulla quantificazione dell'impegno finanziario».

Dopo aver esternato l'intenzione dell'Amministrazione di «...effettuare una rigorosa verifica dei presupposti normativi preordinati al valido e regolare riconoscimento del debito fuori bilancio», il Sindaco ha chiesto che fosse espresso parere «... circa la riconoscibilità del diritto del professionista ad ottenere il pagamento di compensi per l'attività espletata a favore dell'ente, accertato che, da un lato, l'obbligo di comunicazione tempestiva dell'incremento della parcella, prefissato in sede di conferimento dell'incarico, non è mai stato rispettato dal professionista incaricato, dall'altro, negli anni il Responsabile del procedimento ha ommesso qualsivoglia attività di monitoraggio». Il Sindaco ha, altresì, chiesto «... di conoscere in quale misura



ed in base a quali parametri debba essere valutata l'attività espletata in favore dell'ente, ammesso che sia riconoscibile il diritto del professionista ad ulteriori compensi».

Considerato in

DIRITTO

In via preliminare, sull'ammissibilità

1. L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha abilitato le Regioni a richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica.

A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di coordinamento tale, peraltro, da non impedire agli stessi di avanzare direttamente dette istanze.

Nell'esercizio della funzione consultiva l'organo magistratuale, in attesa dell'istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non può esimersi dal considerare i requisiti di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa.

Sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possono essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli Enti Locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato - tra l'altro - dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004.

Alla luce delle considerazioni e dei principi sopra esposti, nel caso di specie la richiesta è ammissibile sotto il profilo soggettivo, provenendo dal Sindaco dell'Ente.

2. L'istanza, sotto il profilo oggettivo, appare solo parzialmente ammissibile.

A tal riguardo il Collegio osserva che, sotto il profilo oggettivo, possono rientrare nella funzione consultiva della Sezione richieste di pareri concernenti la materia della contabilità pubblica (intesa quale sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e



degli altri enti pubblici) che richiedano un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale come nei casi: di atti generali; di atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; di soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti; di preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

È stato, peraltro, chiarito che *"ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale. Per le ragioni sopraesposte, emerge dunque l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente' distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico"* (Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, deliberazione n. 5/2006 del 17.02.2006).

Sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri in materia di contabilità pubblica che comportino la valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della magistratura



contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità.

La delibera n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, depositata il 17 novembre 2010, ha tra l'altro evidenziato che:

- *«... non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali»;*
- *non sono «... parimenti condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio»;*
- *«la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe, tuttavia, senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei 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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio»;*
- *tale estensione, in ogni caso, è limitata alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti a statuizioni recanti limiti e divieti «... strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio».*

La funzione consultiva non deve, comunque, svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti o dinanzi ad altro giudice.



Ulteriore limite è costituito dalla natura necessariamente preventiva della funzione consultiva, traducendosi diversamente la richiesta in una istanza diretta a sottoporre l'atto formalmente già adottato ad un controllo di legittimità per casi non previsti.

Si consideri, inoltre, che la Corte dei conti, nell'esercizio della funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, non è abilitata ad interpretare le norme dei contratti collettivi nazionali di lavoro, funzione riservata dal Legislatore all'ARAN e alle parti stipulanti i contratti collettivi (cfr. Sez. reg. contr. per la Liguria, delib. n. 61/2014/PAR).

In definitiva questa Sezione regionale di controllo, al fine di tutelare l'autonomia decisionale dell'amministrazione e la necessaria posizione di neutralità ed indipendenza della Corte dei conti, non può esprimersi relativamente a specifiche questioni la cui soluzione si presenti, nel contempo, successiva e/o prodromica all'adozione di concreti fatti gestionali relativamente ai quali ogni necessaria valutazione spetta ai competenti organi comunali.

Non possono, pertanto, nella fattispecie essere ritenuti ammissibili i quesiti rivolti ad ottenere l'indicazione puntuale di quali debbano essere le conseguenze a seguito del mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione tempestiva di incremento della parcella da parte del professionista ovvero a seguito delle omissioni dell'attività di monitoraggio da parte del Responsabile del procedimento. Nemmeno possono essere offerte indicazioni in ordine alla sussistenza ed alla specifica quantificazione del diritto del professionista ad ulteriori compensi. Tali aspetti, peraltro, riguardano propriamente la gestione del rapporto negoziale tra le parti, come tale non rientrante nelle materie devolute all'attività consultiva della Corte dei conti.

Per tali ragioni, questa Magistratura contabile deve, in merito, esprimere il proprio parere limitatamente ai principi generali relativi ai profili tecnico-contabili che interessano le questioni prospettate, concernenti il riconoscimento di debiti fuori bilancio, spettando la scelta concreta di quale sia la disciplina applicabile e di quali effetti comporti nella gestione contabile ed amministrativa unicamente all'Amministrazione interessata la quale, dalle valutazioni espresse nei pareri della Corte dei conti, può trarre indicazioni nell'ambito della sua autonomia.

Nel Merito

3. La richiesta di parere, per la parte ritenuta ammissibile, riguarda la individuazione dei presupposti normativi che presiedono al valido e regolare riconoscimento del debito fuori bilancio per onorari, scaturente dalla prestazione professionale fornita da un legale in assenza di un preventivo



impegno di spesa e della sottoscrizione di un disciplinare e/o di una convenzione regolante il rapporto economico.

In mancanza di una esaustiva individuazione normativa delle caratteristiche dell'istituto, il punto 91 del Principio Contabile n. 2, approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali il 18 novembre 2008, definisce il debito fuori bilancio come «... un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali».

L'art. 191 del D.lgs 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), dopo aver specificato che gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria, stabilisce che, nel caso in cui vi sia stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi individuati nei primi tre commi, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. La norma ha, peraltro, specificato che, per le esecuzioni reiterate o continuative, detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni.

L'art. 194 del TUEL detta la disciplina regolante il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio, stabilendo che, in occasione della deliberazione con cui l'Organo consiliare effettua la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e verifica se permangono gli equilibri generali di bilancio (art. 193, secondo comma, del TUEL), o con la diversa periodicità prevista dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio compresi nelle tipologie tassativamente indicate nelle lettere da a) ad e).

L'ultima ipotesi, contemplata dalla norma alla lett. e), prevede la fattispecie dell'acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai primi tre commi dell'articolo 191, che può essere oggetto di riconoscimento solo «...nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza».

Al punto 98 del Principio Contabile n. 2 è specificato che

- «... la sussistenza dell'utilità conseguita va valutata in relazione alla realizzazione dei vantaggi economici corrispondenti agli interessi istituzionali dell'ente. Sono comunque da qualificarsi utili e vantaggiose le spese specificatamente previste per legge»;



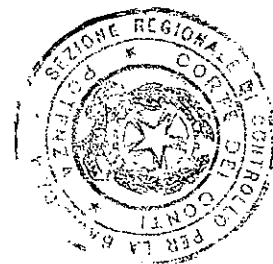
- «L'arricchimento corrisponde alla diminuzione patrimoniale sofferta senza giusta causa dal soggetto privato e terzo che va indennizzato nei limiti dell'arricchimento ottenuto dall'ente».

Particolarmente conferente, per il caso di specie, si rivela la precisazione secondo la quale «In occasione di contratti di prestazione d'opera intellettuale 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» (punto 108 princ. cont. n. 2).

Il punto 5.2, lett. g) principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato n. 4/2 al D.Lgs 118/2011) ha tra l'altro precisato che «...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». In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui, «...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. Al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, l'ente chiede 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. 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».

4. Dai principi esposti emerge l'obbligo, in capo all'Amministrazione committente di esigere, anche in caso di incarichi di assistenza legale, un preventivo che consenta di quantificare l'onere complessivo che rimarrà a carico del bilancio dell'Ente, così da poter procedere alle necessarie scritturazioni contabili e ad apprestare la necessaria copertura finanziaria. Nel caso in cui i predetti incarichi assumano connotazioni di rapporti contrattuali di durata, l'Ente dovrà periodicamente verificare il maturare di ulteriori spettanze, in maniera da poter tempestivamente rispettare il previsto procedimento per la corretta effettuazione di spese.

Qualora le previste disposizioni non siano state rispettate, l'Amministrazione dovrà verificare preliminarmente, sulla base della vigente



normativa, l'effettiva spettanza di compensi in capo al professionista incaricato; quando ricorrano le condizioni previste all'art. 194, comma 1, lett. e), del TUEL, si potrà procedere al riconoscimento del debito fuori bilancio, sempre però nel limite dell'utilità e dell'arricchimento per l'Ente, che devono debitamente essere accertati e dimostrati, ed a condizione che detto debito scaturisca dall'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dello stesso Ente.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Sant'Angelo Le Fratte con la nota in epigrafe citata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

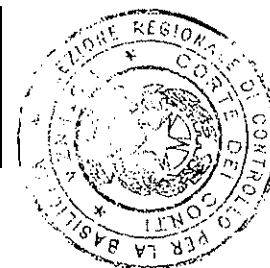
Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 14 aprile 2015

IL MAGISTRATO RELATORE

Roberto LOTITO
[Redacted signature]

IL PRESIDENTE

[Redacted signature]



Depositata in Segreteria il 14 aprile 2015

IL FUNZIONARIO PREPOSTO AL
SERVIZIO DI SUPPORTO

[Redacted signature]