

Deliberazione n.11/2006/Parere n.6



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

dr. Mario Donno	Presidente;
dr. Carlo Coscioni	Consigliere;
dr.ssa Rosa Fruguglietti Lomastro	Consigliere;
dr. Attilio Puglisi	Consigliere relatore;
dr.ssa Maria Teresa D'Urso	Referendario.

Assiste con funzioni di segretario verbalizzante il funzionario dr.ssa Lorenza Lanzoni.

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

visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000 e ss. modifiche;

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

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;

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Parma;

vista l'ordinanza presidenziale n. 11 del 17 ottobre 2006, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

ritenuto in

FATTO

Il Comune di Parma, con nota n. 158200 del 25 settembre 2006, ha promosso il parere di questa Sezione al fine di conoscere se il riconoscimento dei debiti di cui all'art.194 del D.Lgs. n.267/2000, ed in particolare di quelli indicati alla lett. e) del comma 1, costituisca, per gli enti destinatari della norma stessa, un adempimento obbligatorio, o meno.

DIRITTO

In via preliminare, si deve osservare che nel caso di specie ricorrono le condizioni, sia soggettive che oggettive, per l'attivazione della richiesta funzione consultiva, di cui al richiamato art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, stante che il parere risulta avanzato dall'organo rappresentativo dell'Ente a livello politico-istituzionale, e che trattasi di questione di carattere generale incentrata sulla interpretazione di una norma di legge, avente, tra l'altro, riflessi sul piano contabile e finanziario.

Ciò, in conformità ai criteri già fissati dalla Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, per garantire l'uniformità d'indirizzo in materia, evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e soprattutto di soluzioni

non conciliabili con successive pronunce specifiche delle sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Nel merito si precisa quanto segue:

Il debito fuori bilancio viene solitamente definito 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.

In sostanza, quindi, costituirebbero debiti fuori bilancio le somme che sono da corrispondere a terzi senza che sia stato adottato il dovuto, preventivo atto contabile di impegno.

Trattasi di definizione quanto mai utile ed opportuna, posto che nella sua estrema sintesi delinea in modo chiaro gli esatti termini della materia trattata, e, tra l'altro, del tutto condivisibile, perché conforme alle risultanze della numerosa giurisprudenza della Corte dei conti in materia, tesa a ricondurre nella fisiologia di bilancio i debiti in questione a seconda della accertata legittimità, o meno, degli stessi, nonché a stabilire, al contempo, le conseguenze derivanti da una eventuale soluzione negativa del mancato riconoscimento.

Attualmente, l'art. 194 del D.Lgs n.267/2000 disciplina, in modo più circostanziato rispetto al passato, l'ambito e le procedure di riconoscibilità dei cennati debiti, cioè delle obbligazioni maturate senza che sia stato adottato il dovuto adempimento per l'assunzione dell'impegno di spesa, cercando di arginare un fenomeno che, nonostante le norme che si sono succedute in materia e le pesanti conseguenze in tema di risarcimento danni, continua, comunque, a riproporsi come una diffusa realtà della ordinaria gestione degli enti locali.

Si è finito, così, per far rientrare nel campo della fisiologica gestione di bilancio cinque tipologie di debiti fuori bilancio, quali individuati alle lettere a-e del citato art.194, per le quali è ora sufficiente, ai fini della regolarizzazione contabile, un atto deliberativo dell'ente

competente di riconoscimento dell'obbligazione assunta fuori dagli stanziamenti di bilancio, tale da rendere possibile l'imputazione dell'insorto obbligo in capo all'ente stesso.

Ciò comporta, di riflesso, che tutte le altre diverse situazioni di sopravvenienze passive, eventualmente accertate, non potranno essere riconosciute, in quanto, per l'appunto, non riconducibili in un contesto di ordinaria gestione di bilancio, con l'ulteriore conseguenza che per esse si dovrà configurare un rapporto obbligatorio diretto tra il privato creditore ed il pubblico funzionario responsabile della sopravvenienza stessa, come espressamente sanzionato per le situazioni di cui ai punti 1, 2 e 3 del precedente articolo 191.

Il riconoscimento in questione si fonda, recependo quanto è venuta ad affermare la giurisprudenza della Corte dei conti in materia di responsabilità per danno patrimoniale, sul principio dell'indebito arricchimento, articolato nelle due distinte forme dell'utilità acquisita, cioè apprezzamento del percepito vantaggio pubblico, e dell'arricchimento senza causa.

Ora, non c'è dubbio che, per tutte le situazioni riconoscibili, l'apposito atto deliberativo dovrebbe esprimere una valutazione di utilità pubblica della condotta che ebbe a determinare la specifica sopravvenienza passiva, altrimenti, venendo a mancare il presupposto di una possibile imputazione giuridica, l'ente dovrebbe dichiararsi estraneo al debito insorto.

Tuttavia, per le fattispecie descritte alle lettere a-d dell'articolo in esame non è sempre necessario esplicitare tale valutazione, essendo essa *in re ipsa*, trattandosi di situazioni in cui i debiti fuori bilancio traggono origine non da comportamenti colpevoli, attivi od omissivi, di amministratori o funzionari, ma da fatti esterni difficilmente prevedibili e regolamentabili all'interno delle procedure di legge, e, comunque, riguardanti spese dovute per legge o connesse ad adempimenti obbligatori per legge.

Invece, per il riconoscimento delle situazioni di cui alla lett. e) del citato art.194, cioè acquisizioni di beni e servizi in violazione delle regole sull'impegno, ancorché nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, è richiesto l'accertamento della

sussistenza non solo dell'elemento dell'utilità pubblica, ma, altresì, quello dell'arricchimento senza giusta causa.

In precedenza, la giurisprudenza nell'estendere l'azione di arricchimento senza causa anche nei riguardi della p.a. aveva, peraltro, aggiunto ai rituali elementi civilistici il riconoscimento, da parte della p.a. stessa dell'ulteriore requisito dell'utilità della prestazione ricevuta.

Mentre la sussistenza della utilità conseguita va valutata in relazione alla fruizione dei vantaggi economici corrispondenti agli interessi istituzionali dell'ente, per cui, come già detto, sono da qualificarsi di per sé utili e vantaggiose le spese specificatamente previste per legge, nonché quelle strettamente connesse a funzioni pubbliche obbligatorie per legge da attuarsi secondo scelte discrezionali dell'amministrazione locale, l'arricchimento corrisponde alla diminuzione patrimoniale sofferta senza giusta causa dal soggetto privato che va quindi indennizzato nei limiti dell'arricchimento ottenuto dall'ente.

Ora, l'art. 194 in esame non attribuisce ai singoli amministratori interessati alcuna facoltà di scelta circa la condotta da seguire e, tanto meno, permette loro di valutare, discrezionalmente, se sia il caso, o meno, di procedere al riconoscimento degli accertati debiti pregressi e ciò perché la norma stessa, di natura cogente, ha una forza giuridica che impone il perseguimento dell'obiettivo da essa rappresentato, stante l'inderogabilità ed indisponibilità dello specifico interesse pubblico tutelato.

In particolare, in quanto finalizzata a realizzare al meglio la complessa normativa in materia di gestioni locali, avuto riguardo, in modo specifico, ai principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, tale norma, di conseguenza obbliga i singoli enti interessati, in presenza di tutti i presupposti già illustrati, ad adottare i necessari provvedimenti di riconoscimento delle pregresse passività, onde evitare, altresì, ove non si provveda, tempestivamente, alla liquidazione e pagamento delle stesse, l'insorgenza di

ulteriori oneri aggiuntivi, come eventuali interessi o spese di giustizia, che assumerebbero, per l'ente, indubbiamente i connotati del danno erariale.

Aggiungasi che i richiamati principi impongono agli amministratori locali non solo di evidenziare con tempestività le passività in questione ma, altresì, di adottare, contestualmente, i conseguenti adempimenti, necessari a riportare in equilibrio la gestione, riesaminando, se del caso, le priorità di spese già deliberate.

Tra l'altro, l'articolo 194, come norma di natura eccezionale, non ha la funzione di consentire spese in difformità dalla legge, ma solo di sanare, quando le spese, comunque, siano state effettuate, l'irregolarità gestionale, sia pure a certe condizioni.

Infatti, l'effettuazione di spese al di fuori della previsione di bilancio è atto che mette a rischio il bilancio dell'ente, con distorsione delle scelte effettuate dagli amministratori, oltre che con oneri, talvolta, elevati.

L'impossibilità, poi, di adempiere a tale obbligo nell'esercizio in cui si è preso consapevolezza delle passività in questione potrebbe addirittura non esimere da responsabilità, per inadempimento dell'obbligo di ricondurre in equilibrio la gestione, ove tale impossibilità fosse da ricondurre a comportamenti scarsamente attenti all'andamento complessivo dei conti gestionali.

In via conclusiva, che il riconoscimento in questione sia un atto dovuto e vincolato è indicato, anche, da una pronuncia della Cassazione (Cass. Civ., Sez. I, 16/6/2000 n. 8223), secondo cui "l'adeguamento alle statuizioni di una sentenza esecutiva non costituisce acquiescenza alla stessa e pertanto non si configura come comportamento idoneo ad escludere l'ammissibilità della impugnazione...omissis... atteso che così agendo il comune si è meramente adeguato alle statuizioni della sentenza esecutiva, nella valutazione dell'interesse pubblico di non gravare il debito dei maturandi accessori, e che il riconoscimento della legittimità del

debito risulta un necessario incombente, essendo imposto dalla norma citata per l'adeguamento del debito fuori bilancio".

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Sezione sulla apposita, richiesta avanzata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Parma.

Così deliberato in Bologna nell'adunanza del 7 novembre 2006.

IL PRESIDENTE

(*Mario Donno*)

IL RELATORE

(*Attilio Puglisi*)

Depositata in segreteria il 7 novembre 2006

Il Direttore di segreteria

(*Dott.ssa Rossella Broccoli*)