



Consiglio regionale della Calabria

DOSSIER

PL n. 374/10

di iniziativa del Consigliere G. NERI recante:

"Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio del Consiglio regionale della Calabria ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato ed integrato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126"

relatore: G. AIETA;

DATI DELL'ITER

NUMERO DEL REGISTRO DEI PROVVEDIMENTI	
DATA DI PRESENTAZIONE ALLA SEGRETERIA DELL'ASSEMBLEA	26/10/2018
DATA DI ASSEGNAZIONE ALLA COMMISSIONE	26/10/2018
COMUNICAZIONE IN CONSIGLIO	
SEDE	MERITO
PARERE PREVISTO	
NUMERO ARTICOLI	

Normativa nazionale

- D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (artt. 51 e 73) pag. 4
Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.
- D. Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (art. 115) pag. 7
Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.
- Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (art. 23) pag. 8
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003).
- D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (art. 194) pag. 10
Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.
- Codice Civile (art. 2041) pag. 11

Normativa regionale

- Legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (art. 3 bis) pag. 12
Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria.
- Regolamento interno del Consiglio regionale (art. 10) pag. 13
- Regolamento interno di amministrazione e contabilità del Consiglio regionale (artt. 58 e 59) pag. 14
- Statuto della Regione Calabria (art. 39) pag. 16

Documentazione correlata

- Principio contabile n. 2 per gli Enti Locali (Punti 91 e 98) pag. 17
Gestione nel sistema di bilancio
- Corte dei conti Sezione di controllo per la Sicilia pag. 18
Deliberazione n.177/2015/PAR
- Corte dei conti Sezione di controllo per la Basilicata pag. 27
Deliberazione n. 20/2015/PAR
- Corte dei conti Sezione di controllo per la Sicilia pag. 36
Deliberazione n.189/2014/PAR
- Corte dei conti a Sezioni unite in sede giurisdizionale pag. 39
Sentenza n. 12/2007-QM

D. LGS. 23 GIUGNO 2011 N. 118 (artt. 51 e 73)**Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.****Art. 51***Variazioni del bilancio di previsione, del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio gestionale⁽⁹⁶⁾*

1. Nel corso dell'esercizio, il bilancio di previsione può essere oggetto di variazioni autorizzate con legge.
2. Nel corso dell'esercizio la giunta, con provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del documento tecnico di accompagnamento e le variazioni del bilancio di previsione riguardanti:
 - a) l'istituzione di nuove tipologie di bilancio, per l'iscrizione di entrate derivanti da assegnazioni vincolate a scopi specifici nonché per l'iscrizione delle relative spese, quando queste siano tassativamente regolate dalla legislazione in vigore;
 - b) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi riguardanti l'utilizzo di risorse comunitarie e vincolate, nel rispetto della finalità della spesa definita nel provvedimento di assegnazione delle risorse, o qualora le variazioni siano necessarie per l'attuazione di interventi previsti da intese istituzionali di programma o da altri strumenti di programmazione negoziata;
 - c) variazioni compensative tra le dotazioni delle missioni e dei programmi limitatamente alle spese per il personale, conseguenti a provvedimenti di trasferimento del personale all'interno dell'amministrazione;
 - d) variazioni compensative tra le dotazioni di cassa delle missioni e dei programmi di diverse missioni;
 - e) variazioni riguardanti il fondo pluriennale di cui all'art. 3, comma 4;
 - f) le variazioni riguardanti l'utilizzo del fondo di riserva per le spese impreviste di cui all'art. 48, lettera b);
 - g) le variazioni necessarie per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti.
3. L'ordinamento contabile regionale disciplina le modalità con cui la giunta regionale o il Segretario generale, con provvedimento amministrativo, autorizza le variazioni del bilancio gestionale che non sono di competenza dei dirigenti e del responsabile finanziario.
4. Salva differente previsione definita dalle Regioni nel proprio ordinamento contabile, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario della regione possono effettuare variazioni del bilancio gestionale compensative fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra i capitoli di spesa del medesimo macroaggregato, le variazioni di bilancio riguardanti la mera reiscrizione di economie di spesa derivanti da stanziamenti di bilancio dell'esercizio precedente corrispondenti a entrate vincolate, secondo le modalità previste dall'art. 42, commi 8 e 9, le variazioni necessarie per l'adeguamento delle previsioni, compresa l'istituzione di tipologie e programmi, riguardanti le partite di giro e le operazioni per conto di terzi, le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente, e le variazioni di bilancio riguardanti il fondo pluriennale vincolato escluse quelle previste dall'art. 3, comma 4, di competenza della giunta, nonché le variazioni di bilancio, in termini di competenza o di cassa, relative a stanziamenti riguardanti le entrate da contributi a rendicontazione o riferiti a operazioni di indebitamento già autorizzate o

perfezionate, contabilizzate secondo l'andamento della correlata spesa, necessarie a seguito delle variazioni di esigibilità della spesa stessa. Salvo differente autorizzazione della giunta, con riferimento ai macroaggregati riguardanti i trasferimenti correnti, i contributi agli investimenti e ai trasferimenti in conto capitale, i dirigenti responsabili della spesa o, in assenza di disciplina, il responsabile finanziario, possono effettuare variazioni compensative solo dei capitoli di spesa appartenenti al medesimo macroaggregato e al medesimo codice di quarto livello del piano dei conti.⁽⁹⁷⁾

5. Sono vietate le variazioni amministrative compensative tra macroaggregati appartenenti a titoli diversi e spostamenti di somme tra residui e competenza.

6. Nessuna variazione al bilancio può essere approvata dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce, fatta salva:

- a) l'istituzione di tipologie di entrata di cui al comma 2, lettera a);
- b) l'istituzione di tipologie di entrata, nei casi non previsti dalla lettera a) con stanziamento pari a zero, a seguito di accertamento e riscossione di entrate non previste in bilancio, secondo le modalità previste dal principio applicato della contabilità finanziaria;
- c) le variazioni del fondo pluriennale vincolato;
- d) le variazioni necessarie per consentire la reimputazione di obbligazioni già assunte agli esercizi in cui sono esigibili;
- e) i prelievi dai fondi di riserva per le spese obbligatorie, per le spese imprevedute, per l'utilizzo della quota accantonata del risultato di amministrazione riguardante i residui perenti e le spese potenziali;
- f) le variazioni necessarie alla reimputazione agli esercizi in cui sono esigibili, di obbligazioni riguardanti entrate vincolate già assunte e, se necessario, delle spese correlate;
- g) le variazioni delle dotazioni di cassa di cui al comma 2, lettera d);
- h) le variazioni degli stanziamenti riguardanti i versamenti ai conti correnti di tesoreria statale intestati all'ente e i versamenti a depositi bancari intestati all'ente.

7. I provvedimenti amministrativi che dispongono le variazioni al bilancio di previsione e, nei casi previsti dal presente decreto, non possono disporre variazioni del documento tecnico di accompagnamento o del bilancio gestionale.

8. Salvo quanto disposto dal presente articolo e dagli articoli 48 e 49, sono vietate le variazioni compensative degli stanziamenti di competenza da un programma all'altro del bilancio con atto amministrativo.

9. Le variazioni al bilancio di previsione sono trasmesse al tesoriere inviando il prospetto di cui all'art. 10, comma 4, allegato alla legge o al provvedimento di approvazione della variazione. Sono altresì trasmesse al tesoriere:

- a) le variazioni dei residui a seguito del loro riaccertamento;
- b) le variazioni del fondo pluriennale vincolato effettuate nel corso dell'esercizio finanziario.

10. Nel corso dell'esercizio 2015 sono applicate le norme concernenti le variazioni di bilancio vigenti nell'esercizio 2014, fatta salva la disciplina del fondo pluriennale vincolato e del riaccertamento straordinario dei residui. Gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione nel 2014 adottano la disciplina prevista dal presente articolo a decorrere dal 1° gennaio 2015.

(96) Articolo aggiunto dall' *art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126*, che ha sostituito l'intero Titolo III con gli attuali Titoli III, IV e V.

(97) Comma così modificato dall' *art. 9-bis, comma 2, D.L. 24 giugno 2016, n. 113*, convertito, con modificazioni, dalla *L. 7 agosto 2016, n. 160*.

Art. 73

Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio delle Regioni⁽¹²⁰⁾

1. Il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:
 - a) sentenze esecutive;
 - b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione;
 - c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b);
 - d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
 - e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.
2. Per il pagamento la Regione può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.
3. Qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell'imposta regionale di cui all' *art. 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398*, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.
4. Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta.

(120) Articolo aggiunto dall' *art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126*, che ha sostituito l'intero Titolo III con gli attuali Titoli III, IV e V.

D.Lgs. 12-4-2006 n. 163

Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE.

Art. 115. *Adeguamenti dei prezzi (art. 6, comma 4, legge n. 537/1993)* [\(562\)](#) [\(563\)](#)

[1. Tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa relativi a servizi o forniture debbono recare una clausola di revisione periodica del prezzo. La revisione viene operata sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili dell'acquisizione di beni e servizi sulla base dei dati di cui all'[articolo 7](#), comma 4, lettera c) e comma 5.]

[\(562\)](#) A norma dell' [art. 33, comma 6, D.L. 12 settembre 2014, n. 133](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 11 novembre 2014, n. 164](#), in via straordinaria, per l'espletamento di tutte le procedure ad evidenza pubblica di cui al medesimo [art. 33](#), i termini previsti dal presente provvedimento, ad esclusione di quelli processuali, sono dimezzati.

[\(563\)](#) Il presente provvedimento è stato abrogato dall' [art. 217, comma 1, lett. e\), D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50](#), a decorrere dal 19 aprile 2016, ai sensi di quanto disposto dall' [art. 220 del medesimo D.Lgs. n. 50/2016](#).

Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (art. 23)

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003).

Publicata nella Gazz. Uff. 31 dicembre 2002, n. 305, S.O.

TITOLO III**DISPOSIZIONI IN MATERIA DI SPESA****Capo I****SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE****Art. 23** (*Razionalizzazione delle spese e flessibilità del bilancio*)

1. Per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, le dotazioni iniziali delle unità previsionali di base degli stati di previsione dei Ministeri per l'anno finanziario 2003 concernenti spese per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria sono ridotte del 10 per cento. In ciascuno stato di previsione della spesa è istituito un fondo da ripartire nel corso della gestione per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per acquisto di beni e servizi, la cui dotazione iniziale è costituita dal 10 per cento dei rispettivi stanziamenti come risultanti dall'applicazione del periodo precedente. La ripartizione del fondo è disposta con decreti del Ministro competente, comunicati, anche con evidenze informatiche, al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite gli Uffici centrali del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti. ⁽²⁰³⁾

2. Ai fini del conseguimento dell'obiettivo di cui al comma 1 le dotazioni relative agli enti indicati nella *Tabella C* allegata alla presente legge sono rideterminate nella medesima Tabella, con una riduzione complessiva del 2,5 per cento rispetto alla legislazione vigente; analoga riduzione è disposta per gli stanziamenti di bilancio destinati al finanziamento degli enti pubblici diversi da quelli indicati nella *Tabella C*, intendendosi conseguentemente modificate le relative autorizzazioni di spesa.

[3. Gli enti previdenziali pubblici si adeguano ai principi di cui al presente articolo riducendo le proprie spese di funzionamento per consumi intermedi in misura non inferiore al 10 per cento rispetto al consuntivo 2001. A decorrere dal 1° gennaio 2003, in considerazione dell'istituzione, ai sensi dell'*articolo 69, comma 14, della legge 23 dicembre 2000, n. 388*, della gestione finanziaria e patrimoniale unica dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), ai fini della determinazione dell'apporto dello Stato di cui all'*articolo 2, comma 4, della legge 8 agosto 1995, n. 335*, come modificato dalla *legge 23 dicembre 1996, n. 662*, si tiene

conto dell'ammontare complessivo di tutte le disponibilità finanziarie dell'ente.
(202)]

4. Agli enti territoriali si applicano le disposizioni di cui all'[articolo 29](#).

5. I provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti. (204)

(202) Comma abrogato dall'[art. 2, comma 498, L. 24 dicembre 2007, n. 244](#), a decorrere dal 1° gennaio 2008.

(203) Comma così modificato dall' [art. 5, comma 6, D.Lgs. 12 maggio 2016, n. 90](#).

(204) La Corte costituzionale, con [sentenza 13-29 gennaio 2005, n. 64](#) (Gazz. Uff. 2 febbraio 2005, n. 5, 1^a Serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23, comma 5, in riferimento agli articoli 117 e 97 della Costituzione.

D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (Art. 194)

Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Pubblicato nella Gazz. Uff. 28 settembre 2000, n. 227, S.O.

Articolo 194 *Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio* ⁽⁷¹¹⁾ ⁽⁷¹²⁾

1. Con deliberazione consiliare di cui all'[articolo 193](#), comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- 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, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'[articolo 114](#) ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- 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 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. ⁽⁷¹³⁾

2. Per il pagamento l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

3. Per il finanziamento delle spese suddette, ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'[articolo 193](#), comma 3, l'ente locale può far ricorso a mutui ai sensi degli [articoli 202](#) e seguenti. Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse. ⁽⁷¹⁴⁾

(711) Per le nuove disposizioni in materia di città metropolitane, province e unioni e fusioni di comuni, vedi la [L. 7 aprile 2014, n. 56](#).

(712) Il presente articolo corrisponde all'[art. 37, D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77](#), ora abrogato.

(713) Vedi, anche, il [comma 4 dell'art. 78, D.L. 25 giugno 2008, n. 112](#), come modificato dal [comma 26 dell'art. 1, D.L. 13 agosto 2011, n. 138](#).

(714) Per l'applicabilità del presente comma vedi, anche, l'[art. 41, L. 28 dicembre 2001, n. 448](#).

Codice Civile (art. 2041)

TITOLO VIII

Dell'arricchimento senza causa

2041. Azione generale di arricchimento.

Chi, senza una giusta causa, si è arricchito a danno di un'altra persona [\[c.c. 1769\]](#) è tenuto, nei limiti dell'arricchimento, a indennizzare quest'ultima della correlativa diminuzione patrimoniale.

Qualora l'arricchimento abbia per oggetto una cosa determinata, colui che l'ha ricevuta è tenuto a restituirla in natura, se sussiste al tempo della domanda [\[c.c. 2037, 2038\]](#).

Legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (art. 3 bis)**Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria****Articolo 3-bis***Ulteriori funzioni del Collegio* ⁽⁶⁾.

1. In attuazione dell'*articolo 14, comma 1, lettera e), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138* (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) convertito, con modificazioni, dalla *legge 14 settembre 2011, n. 148*, il Collegio dei revisori dei conti di cui all'articolo 1, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione della Regione Calabria, svolge nei confronti della Giunta regionale le seguenti ulteriori attività:

a) esprime parere obbligatorio, consistente in un motivato giudizio di congruità, coerenza e attendibilità delle previsioni sulle proposte di legge di bilancio, di assestamento e di variazione del bilancio, di rendiconto generale e sui relativi allegati;

b) effettua verifiche di cassa almeno trimestrali;

c) vigila, mediante rilevazioni a campione, sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale, all'amministrazione dei beni, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali ed alla tenuta della contabilità;

d) vigila sulla corretta certificazione degli obiettivi relativi al rispetto del patto di stabilità interno;

e) esercita il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva integrativa con i vincoli di bilancio e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge;

f) effettua le certificazioni di cui all'*articolo 22, comma 3, lettera d), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118* (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli *articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*), secondo quanto disposto dai relativi decreti attuativi, con riferimento alla gestione sanitaria accentrata presso la Regione;

g) esercita ogni altra funzione demandata dalla legge o dai regolamenti.

2. I pareri del Collegio sono resi entro venti giorni lavorativi dal ricevimento dell'atto, decorsi i quali si può prescindere dall'espressione del parere ai fini dell'adozione del disegno di legge.

3. La Giunta e il Consiglio regionale favoriscono l'attività istruttoria del Collegio assicurando allo stesso, in modo costante e tempestivo, l'informazione e la documentazione in ordine alla predisposizione degli atti sui quali il Collegio deve esprimere il parere.

(6) Articolo aggiunto dall' *art. 1, comma 1, lettera c), L.R. 29 marzo 2013, n. 14*, a decorrere dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione (ai sensi di quanto stabilito dall' *art. 2* della stessa legge).

REGOLAMENTO INTERNO DEL CONSIGLIO REGIONALE (art. 10)

Deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 27 maggio 2005

Articolo 10

(Attribuzioni dei Segretari – Questori)

1. I Segretari Questori, a turno, sovrintendono alla redazione del processo verbale e redigono quelli delle sedute segrete; ne danno lettura, tengono nota dei Consiglieri regionali che hanno chiesto la parola secondo l'ordine; fanno le chiamate, danno lettura delle proposte e dei documenti; tengono nota delle singole votazioni; verificano il testo dei progetti di legge e di quant'altro sia deliberato dal Consiglio; concorrono al buon andamento dei lavori; sovrintendono, inoltre, secondo le disposizioni del Presidente, al cerimoniale, ai servizi interni, alla gestione del bilancio del Consiglio e al mantenimento dell'ordine nell'aula e nella sede del Consiglio; verificano che nei resoconti integrali non vi siano alterazioni dei discorsi.
2. In caso di impedimento dei Segretari – Questori, le relative funzioni sono svolte, per quella seduta, dal Consigliere regionale più giovane presente in aula.

**REGOLAMENTO INTERNO DI AMMINISTRAZIONE E CONTABILITÀ DEL CONSIGLIO REGIONALE
(ARTT. 58 E 59)**

Deliberazione del Consiglio regionale n. 190 del 4 maggio 2017

Capo V**RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITÀ DEI DEBITI FUORI BILANCIO****Art. 58*****(Debiti fuori bilancio)***

1. Costituisce debito fuori bilancio un' obbligazione pecuniaria valida giuridicamente ma non perfezionata contabilmente, connessa al conseguimento di un fine pubblico.
2. Compete al Consiglio regionale il riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio, qualora ricorra una delle seguenti ipotesi:
 - a) sentenze esecutive;
 - b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti dallo Statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia rispettato l'obbligo di pareggio di bilancio e il disavanzo derivi da fatti di gestione;
 - 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 adozione dei relativi provvedimenti autorizzatori della spesa, nei limiti dell'accertata e dimostrata utilità nonché arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.
3. Con il provvedimento con cui il Consiglio regionale riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio vengono individuati i mezzi finanziari per la relativa copertura attraverso una diversa distribuzione delle risorse o l'utilizzo di nuove, al fine di riconciliare l'aspetto giuridico e contabile del debito.
4. Con riferimento alla modalità di ripiano del debito, il Consiglio regionale può ricorrere a tutti gli strumenti di flessibilità di bilancio previsti dai principi contabili applicati allegati al d.lgs. 118/2011, al fine di utilizzare per l'anno in corso e per i due consecutivi le risorse rivenienti da:
 - a) riduzione di spese correnti e/o utilizzo di maggiori entrate;
 - b) utilizzo dell'eventuale avanzo di amministrazione non vincolato;
 - c) proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in conto capitale, con riguardo a debiti di parte capitale;
 - d) utilizzo dell'avanzo di amministrazione accantonato per passività potenziali o dell'accantonamento fondo rischi spese potenziali solo a seguito del verificarsi degli eventi che hanno determinato la costituzione dell'accantonamento.

Art. 59***(Procedura per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio)***

1. I dirigenti delle strutture amministrative del Consiglio regionale che vengano a conoscenza dell'esistenza di debiti fuori bilancio devono darne immediata comunicazione al dirigente del Settore Bilancio e Ragioneria, al Direttore Generale ed al Presidente del Consiglio regionale, evidenziando la necessità del ricorso alla procedura d'urgenza di cui al comma 5.
2. A seguito della comunicazione di avvenuta conoscenza del debito fuori bilancio, il dirigente del settore interessato predispone una dettagliata relazione o scheda di partita debitoria nella quale vengono indicati, in particolare:

- a) la natura del debito e gli antecedenti che lo hanno originato;
- b) le ragioni giuridiche che stanno alla base della legittimità del debito;
- c) nelle ipotesi di cui alla lettera e), comma 2, dell' articolo 58, le motivazioni che hanno condotto alla violazione delle norme che impongono la previa adozione del provvedimento autorizzatorio della spesa e la coesistenza dei requisiti di utilità ed arricchimento che legittimano il riconoscimento del debito;
- d) tutta la documentazione eventualmente acquisita in sede istruttoria;
- e) la formulazione di un eventuale piano di rateizzazione per il pagamento dei debiti concordato con i creditori.

3. L'Ufficio di Presidenza, approva con deliberazione la proposta di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, redatta dal dirigente del settore interessato, il quale, con l'apposizione del parere di regolarità tecnica, attesta,

tra gli altri, la sussistenza dei requisiti che sono alla base della legittimità del debito.

4. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio viene effettuato dal Consiglio regionale, sulla base della proposta di cui al comma 3, nella prima seduta utile,

per quanto riguarda l'ipotesi di cui lettera a), comma 2, dell'articolo 58, e nella seduta convocata per l'approvazione dell'assestamento del bilancio di previsione, nelle altre ipotesi.

5. In tutti i casi in cui al decorrere del tempo è collegato il rischio di maggiori gravami o il maturare di interessi e rivalutazione monetaria, il riconoscimento dei debiti fuori bilancio deve essere effettuato in via d'urgenza mediante convocazione del Consiglio regionale entro quarantacinque giorni dal manifestarsi dell'evento.

6. La legge regionale che riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio è condizione necessaria per il relativo pagamento dell'obbligazione sottostante.

7. Le proposte di legge riguardanti il riconoscimento dei debiti fuori bilancio devono essere corredate del preventivo parere del Collegio dei revisori dei conti e, una volta approvate, devono essere trasmesse alla competente Procura regionale della Corte dei Conti. A tale ultimo adempimento, vi provvede il Direttore Generale entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio.

STATUTO DELLA REGIONE CALABRIA (art. 39)**Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25****TITOLO V****PROCEDIMENTO DI FORMAZIONE DELLE LEGGI E DEI REGOLAMENTI REGIONALI*****Articolo 39******(Iniziativa legislativa)***

1. L'iniziativa della legge regionale compete alla Giunta regionale, a ciascun Consigliere regionale, a ciascun Consiglio provinciale, a ciascun Consiglio comunale dei capoluoghi di Provincia, a non meno di tre Consigli comunali la cui popolazione sia complessivamente superiore ai diecimila abitanti, agli elettori della Regione in numero non inferiore a cinquemila, nonché al Consiglio delle Autonomie locali di cui all'articolo 48.
2. L'iniziativa legislativa viene esercitata mediante la presentazione al Presidente del Consiglio regionale di un progetto di legge redatto in articoli e illustrato da una relazione descrittiva e, nel caso comporti spese a carico del bilancio regionale, da una relazione tecnico- finanziaria.
3. Le ulteriori modalità per l'esercizio del diritto di iniziativa dei Consigli provinciali e comunali e degli stessi elettori sono stabilite da apposita legge regionale.
4. Le proposte di legge presentate al Consiglio regionale decadono con la fine della legislatura, escluse quelle di iniziativa popolare.

Principio contabile n. 2 per gli Enti Locali (Punti 91 e 98)
Gestione nel sistema di bilancio

(Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali, 18 novembre 2008)

91. Il debito fuori bilancio rappresenta 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.

98. Il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ascrivibili alla lettera (e) dell'art. 194 del TUEL comporta l'accertamento della sussistenza non solo dell'elemento dell'utilità pubblica, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, ma anche quello dell'arricchimento senza giusta causa.

Ai fini del riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ascrivibili alla lettera e) dell'art. 194 del TUEL 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.



Deliberazione n.177/2015/PAR

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

nella Camera di consiglio del 23 aprile 2015 ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, della Costituzione;

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

visto il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

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 decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modifiche nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

visto il decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 98, ed in particolare l'art. 49 quinquies, comma 1, lett. a);

visto l'art. 1, comma 573 della legge n. 147 del 2013, così come modificato dall'art. 1, comma 2, lett. d) del D.L. n. 151 del 30 dicembre 2013;

visto l'art. 17 co. 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009, n. 102;

visto l'art 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come da ultimo modificato dall'art. 33, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge n. 116 del 2014;

visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Modica con nota prot. n. 9932 del 16 marzo 2015 (prot. Cdc n. 1965 del 17 marzo 2015);

vista l'ordinanza n. 51/2015/CONTR. del 7 aprile 2015, con la quale il Presidente della Sezione ha designato il magistrato relatore;

udito il magistrato relatore, referendario Francesco Antonino Cancilla;

Agg. 03/03/2015

SELF - Agenzia Formativa accreditata

Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato, tel. 0571/418873- fax 0571/1826507
email: info@self-entilocali.it, pec@pec.self-entilocali.it, www.self-entilocali.it, P.Iva 01905220503



Premesso che:

Con la nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Modica, premesso che l'ente ha deliberato il ricorso al piano di riequilibrio (tuttora all'esame della Commissione ministeriale), chiede:

- 1)- se sia corretto sotto il profilo contabile il pagamento del debito nascente da sentenza divenuta esecutiva prima che il Consiglio comunale ne deliberi il riconoscimento come debito fuori bilancio;
- 2)- se gli uffici possano ritenersi autorizzati al pagamento dei debiti fuori bilancio, visto che l'ente ha approvato e rimodulato il piano di riequilibrio finanziario nell'anno 2014; ciò, infatti, presuppone che il consiglio comunale abbia avuto conoscenza dei debiti fuori bilancio;
- 3)- se si possano riconoscere debiti fuori bilancio durante l'esercizio provvisorio da parte di un ente che ha deliberato di ricorrere allo strumento del Piano di riequilibrio pluriennale finanziario, considerando che comunque il Consiglio comunale, adottando lo schema del piano, ha già avuto contezza della situazione debitoria dell'ente.

La Sezione di controllo reputa preliminarmente ammissibile la richiesta di parere sia sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto rispondente ai criteri elaborati dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 1 del 2004, e dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati -per la delimitazione del concetto di contabilità pubblica- da ciò che è stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con deliberazione n. 54/2010/CONTR.

I quesiti, infatti, vertono in materia di contabilità pubblica, essendo relativi all'interpretazione di disposizioni di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, introdotte dal legislatore a tutela dell'unità economica della Repubblica.

La richiesta, inoltre, è formulata in modo generale ed astratto e non interferisce con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate agli altri organi di magistratura.

- 1)- Con il primo quesito viene chiesto se sia corretto sotto il profilo contabile il pagamento del debito nascente da sentenza esecutiva prima che il Consiglio comunale ne deliberi il riconoscimento come debito fuori bilancio.

In via preliminare, il Collegio osserva che i debiti fuori bilancio costituiscono posizioni debitorie maturate al di fuori del sistema del bilancio, poiché si riferiscono ad uscite per le quali manca un'originaria previsione di spesa ovvero a spese effettuate in violazione delle procedure stabilite dalle norme di contabilità. La corretta programmazione e gestione finanziaria dell'Ente locale, per contro, impone che tutte le spese siano anticipatamente previste nel documento di bilancio approvato dal Consiglio comunale e che le decisioni di spesa siano assunte nel rispetto delle norme giuscontabili che ne disciplinano la procedura (artt. 151 e 191 TUEL). Tutto ciò costituisce la diretta conseguenza della funzione autorizzatoria a cui assolve il bilancio di previsione degli Enti Locali che possono effettuare le sole spese autorizzate dal Consiglio comunale che, attraverso l'approvazione del bilancio annuale e pluriennale, esercita le sue prerogative di organo di

Agg. 03/03/2015

SELF - Agenzia Formativa accreditata

Via IV Novembre, 57 - 56028 San Miniato, tel. 0571/418873- fax 0571/1826507
email: info@self-entilocali.it, pec@pec.self-entilocali.it, www.self-entilocali.it, P.Iva 01905220503



indirizzo dell'attività politico-amministrativa dell'Ente. Per effetto della deliberazione consigliare il debito fuori bilancio viene ricondotto all'interno del sistema del bilancio dell'Ente e, conseguentemente, si rende possibile provvedere al relativo pagamento.

L'art. 194 del TUEL contiene l'elencazione delle fattispecie debitorie che possono essere riconosciute. Ai sensi della citata disposizione sono riconoscibili i debiti relativi a: sentenze esecutive (lettera a); copertura di disavanzi di consorzi, aziende speciali ed istituzioni (lettera b); ricapitalizzazione di società di capitali (lettera c); procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità (lettera d); acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi dei primi tre commi dell'art. 191 del TUEL, nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento dell'Ente (lettera e).

La giurisprudenza della Corte dei conti ha già messo in risalto la sostanziale diversità tra la fattispecie concernente le sentenze esecutive e le altre ipotesi previste dall'art. 194 TUEL (SSRR n. 12/2007/QM). Infatti, mentre nel caso di sentenza di condanna il Consiglio comunale non ha alcun margine di discrezionalità per valutare l'an e il quantum del debito, poiché l'entità del pagamento rimane stabilita nella misura indicata dal provvedimento dell'autorità giudiziaria, negli altri casi descritti dall'art. 194 TUEL l'organo consigliare esercita un ampio apprezzamento discrezionale che, ad esempio, riguardo alla lett. e), concerne l'accertamento dell'utilità e dell'arricchimento derivanti dalla fornitura effettuata in violazione delle procedure di spesa. In mancanza di una disposizione che preveda una disciplina specifica e diversa per le "sentenze esecutive", tuttavia, non è consentito discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art. 194 TUEL ai sensi del quale il "riconoscimento" del debito avviene, prima del pagamento, con atto del Consiglio comunale. Bisogna infatti constatare che in tutte le ipotesi previste dall'art. 194 TUEL la delibera del Consiglio serve per riportare all'interno del sistema del bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese. E' vero che il mancato tempestivo pagamento espone l'ente locale al rischio di azioni esecutive; nondimeno, i 120 giorni di tempo dalla notifica del titolo esecutivo previsti dall'art. 14, del Decreto Legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30 come modificato dall'art. 147 della Legge 23 dicembre 2000, n. 288) -ai fini dell'avvio di procedure esecutive nei confronti della P.A.- costituiscono un periodo sufficientemente ampio per provvedere agli adempimenti di cui all'art. 194 TUEL.

La competenza esclusiva del Consiglio comunale nel riconoscimento del debito fuori bilancio è stata ribadita dalla deliberazione di questa Sezione n. 55/2014/PAR, ove si è chiarito che: *"Superando il precedente orientamento (Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, delibera n. 2/2005), la più recente giurisprudenza (da ultimo, cfr. delibera n. 21/2013/VSGF, n. 74/2013/PRSP, n. 270/2011/GEST) formatasi in materia ha posto particolare attenzione sull'imprescindibile attività valutativa da parte dell'organo consigliare, ascrivibile alla funzione di indirizzo e controllo politico amministrativo, che non ammette alcuna possibilità di interposizione, sia pur in via d'urgenza, da parte di altri organi. Nel quadro appena delineato, i responsabili dei servizi hanno l'obbligo di effettuare periodiche ricognizioni (art.*



193 del TUEL) ai fini di un controllo concomitante e costante della situazione gestionale, teso alla tempestiva segnalazione delle passività all'organo consiliare".

Nello stesso senso la Sezione si è espressa con Deliberazione n. 80/2015/PAR, ove si è sostenuto che: *"Il preventivo riconoscimento del debito da parte dell'Organo consiliare risulta dunque necessario anche nell'ipotesi di debiti derivanti da sentenza esecutiva, per loro natura caratterizzati da assenza di discrezionalità per via del provvedimento giudiziario a monte che, accertando il diritto di credito del terzo, rende agevole la riconduzione al sistema di bilancio di un fenomeno di rilevanza finanziaria maturato all'esterno di esso (pr. cont. 2.101). Anche in questi casi, infatti, l'avvio del procedimento di spesa ex art. 183 e ss. del Tuel postula comunque, già sul piano logico, una positiva valutazione dell'Organo consiliare sulla sussistenza dei presupposti di riconoscibilità, sulle cause ed eventuali responsabilità connesse, nonché sulle misure correttive tese ad evitare il reiterarsi delle anomalie oggetto di soccombenza giudiziale.*

Le funzioni di indirizzo e la responsabilità politica del Consiglio comunale o provinciale non sono infatti circoscritte alle scelte di natura discrezionale, ma si estendono anche ad attività e procedimenti di spesa di natura vincolante ed obbligatoria, atti che, come noto, transitano necessariamente anch'essi attraverso l'atto programmatico generale e di natura autorizzatoria, che è appunto il bilancio di previsione.

Rispetto a tale complesso di autorizzazioni di spesa, l'attività gestionale, affidata dalla legge ai dirigenti, rappresenta espressione di un momento necessariamente successivo e, quindi, inevitabilmente consequenziale rispetto alla decisione dell'Organo cui è intestata la responsabilità politica dell'azione amministrativa.

La fase gestionale, di natura prevalentemente esecutiva, non potrebbe dunque validamente allocarsi in un segmento temporale anteriore rispetto all'attività decisionale del Consiglio, senza che ne risulti sovvertita la fondamentale distinzione tra attività di indirizzo politico ed attività gestionale.

L'eventuale previsione in bilancio di uno specifico stanziamento per liti, arbitraggi, transazioni e quant'altro non elimina perciò la necessità che il Consiglio deliberi anche sulla riconoscibilità dei singoli debiti formati al di fuori delle norme giuscontabili (pr. cont. 1-105; Sezione controllo per la Basilicata, delibera n. 6/2007/PAR)".

Ciò premesso, il Collegio ritiene che, allo stato, non sussistano motivi per discostarsi dall'orientamento maggioritario sopra illustrato, che viene integralmente condiviso.

Di conseguenza, al primo quesito può risponderci nel senso che non è corretto sotto il profilo contabile il pagamento del debito nascente da sentenza esecutiva prima del suo riconoscimento come debito fuori bilancio da parte del Consiglio Comunale.

2)- Con il secondo quesito viene chiesto se gli uffici comunali possano ritenersi autorizzati al pagamento dei debiti fuori bilancio, poiché l'ente ha approvato e rimodulato il piano di riequilibrio finanziario nell'anno 2014; quest'ultima circostanza, infatti, presuppone che il consiglio comunale abbia avuto comunque conoscenza dei debiti fuori bilancio.

La giurisprudenza non si è ancora espressa in merito alla specifica questione, anche se è palese il nesso tra debiti fuori bilancio e piani di riequilibrio, come emerge da alcune considerazioni presenti nella deliberazione 114/2014/PAR della Sezione regionale di controllo per la Basilicata: *"La delibera di riconoscimento del debito costituisce il presupposto giuridico per l'individuazione delle misure volte alla sua copertura finanziaria, e ciò in conformità alle misure individuate dal combinato*



disposto degli artt. 193 e 194 Tuel. La copertura finanziaria di tale tipologia di debiti è, infatti, funzionale a salvaguardare ovvero a ripristinare gli equilibri di bilancio incisi dall'emersione di tali posizioni debitorie (cfr. art. 193 Tuel, comma 2). Qualora tali strumenti non fossero sufficienti allo scopo, l'Ente corre il rischio di versare, di fatto, in uno stato di dissesto ai sensi dell' art. 244 Tuel. Al fine di ovviare a tale situazione, l'Ente può ricorrere, sussistendone i relativi presupposti, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis del Tuel. Ai sensi del comma 7 di tale articolato normativo "(...) per il finanziamento dei debiti fuori bilancio l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio, compreso quello in corso, convenuto con i creditori". Inoltre, ai sensi dell'art. 43 del Dl 133/2014, convertito nella legge 164/2014 «Gli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono prevedere, tra le misure di cui alla lettera c) del comma 6 del medesimo articolo 243-bis necessarie per il ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" di cui all'articolo 243-ter del decreto legislativo n. 267 del 2000». Sul punto si è peraltro di recente espressa la Sezione Autonomie di questa Corte, nell'ambito dell'audizione sul "DDL- Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche. A.C 2162" del 21 marzo 2014, confermando che " La chiara individuazione e la conseguente correzione dei fattori di squilibrio strutturale, da un lato, e l'alleggerimento delle gestioni dal peso dei debiti fuori bilancio, dall'altro, possono contribuire, attraverso il piano di rientro decennale, ad un effettivo risanamento dei bilanci". A tale scopo, però, è necessario che l'Ente effettui in via preliminare una "(...) ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194" (cfr. comma 7 art. 243 bis Tuel), e ciò al fine di consentire l'emersione della complessiva situazione debitoria dell'Ente, funzionale all'adozione di un piano di risanamento del bilancio dell'Ente, effettivo ed efficace. In caso contrario, oltre a violare lo specifico disposto di cui all'art. 243 bis Tuel, si altererebbe l'attendibilità complessiva del piano, con tutte le conseguenze a questo connesse anche in termini di sussistenza dei presupposti per la sua approvazione da parte degli organi competenti".

In merito alla tematica in esame, va sottolineato che l'art. 243 bis TUEL attribuisce notevole rilievo proprio alla ricognizione dei debiti fuori bilancio, su cui peraltro la Sezione delle Autonomie si è soffermata nelle Linee guida contenute nella deliberazione 16/SEZAUT/2012/INPR. Nello schema allegato, in particolare, sono indicate alcune valutazioni necessarie che la Corte deve compiere relativamente ai debiti fuori bilancio nel piano di riequilibrio: "9.4 Verificare se l'Ente abbia acquisito, da tutti i responsabili dei servizi, ciascuno per le spese di sua competenza, un'attestazione sull'esistenza o meno di debiti fuori bilancio non riconosciuti, per i quali devono essere ancora assunti provvedimenti di riconoscimento sussistendone i presupposti di legge.

9.4.a Laddove venga attestata l'esistenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti è necessario che l'Ente indichi: motivazioni per le quali il debito è sorto, con la specificazione del capitolo di spesa di competenza al quale si riferisce; l'utilità e l'arricchimento per l'Ente; se sono stati individuati i mezzi di finanziamento precisando quali; la sussistenza di tutti i requisiti per il riconoscimento ai sensi di legge.

9.5 Verificare se nel corso di eventuali verifiche a campione, fino alla data della delibera per l'accesso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, sia stata riscontrata la presenza di spese che, pur avendo la



natura di debiti fuori bilancio, sono state imputate agli stanziamenti correnti senza aver operato il riconoscimento, da parte del Consiglio, previsto dall'art. 194 del TUEL.

9.6 Passività potenziali - Indicare se siano state identificate e valutate eventuali sopravvenienze o insussistenze passive probabili, specificandone la natura, l'entità e la provenienza".

Ciò premesso, occorre osservare che la deliberazione del piano di riequilibrio non equivale al riconoscimento dei debiti fuori bilancio ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 194 TUEL; a tal proposito, va rimarcato che il comma 7 dell'art. 243 bis TUEL distingue chiaramente tra la ricognizione dei debiti, contenuta nel piano di riequilibrio, e l'effettivo riconoscimento ai sensi dell'art. 194 TUEL; il citato comma 7 dell'art. 243 bis TUEL, infatti, prevede che: *"Ai fini della predisposizione del piano, l'ente è tenuto ad effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194. Per il finanziamento dei debiti fuori bilancio l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio, compreso quello in corso, convenuto con i creditori"*.

La formulazione letterale implica che la ricognizione, per quanto indispensabile ai fini del piano di riequilibrio, non equivale alla deliberazione ex art. 194 TUEL, tant'è che il testo normativo si riferisce a *"debiti riconoscibili"*, lasciando intendere che il riconoscimento è atto successivo alla ricognizione. Se il legislatore avesse inteso equiparare ricognizione ex art. 243 bis TUEL e riconoscimento ex art. 194 TUEL, la disposizione avrebbe avuto un tenore letterale diverso.

Va poi aggiunto che la ricognizione non comporta di per sé la copertura finanziaria della spesa connessa al debito fuori bilancio da riconoscere ex art. 194 TUEL. Per quanto riguarda la necessità di tale copertura, si condividono le argomentazioni della deliberazione n. 213/2013/PAR della Sezione regionale di controllo per la Campania, che ha affermato che: *"In base a quanto esposto non è possibile aderire all'interpretazione proposta dall'ente interpellante ammettendo un riconoscimento solo "formale" del debito da parte del Consiglio comunale con rinvio del pagamento dello stesso a successiva approvazione del bilancio e ciò al solo fine di impedire il maturare di interessi, rivalutazione monetaria e ulteriori spese legali. In base a quanto esposto è indubbio, in quanto connaturata alla sua funzione, che la delibera di riconoscimento dei debiti fuori bilancio deve necessariamente provvedere ad indicare i mezzi finanziari destinati alla loro copertura, completandosi in questo modo il procedimento che ha per fine quello di far rientrare nella corretta gestione di bilancio quelle spese che ne erano del tutto fuori. Tra l'altro è consentito farvi fronte con ogni mezzo finanziario a disposizione dell'ente, secondo quanto espressamente indicato dall'art. 193 comma 3 del Tuel, richiamato dall'art. 194 citato: ... Si rammenta altresì che "la mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal presente articolo è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'articolo 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo ad eccezione delle entrate provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché con i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili"*. Da quanto esposto consegue che il riconoscimento di un debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva necessita di regolare copertura finanziaria negli stanziamenti di bilancio, presupposto ineliminabile dell'attivazione del procedimento di



spesa nel sistema di bilancio (cfr. Principio contabile n. 2 per gli enti locali- Gestione nel sistema del bilancio, n. 65-73).

Sulla stessa linea si pone pure la Deliberazione n. 78/2014/PAR di questa Sezione: *“La deliberazione consiliare non ha solo la funzione di riconoscere la legittimità di un’obbligazione e, nei casi di cui alla lett. e) dell’art. 194 del TUEL, di valutare l’utilità e l’arricchimento dell’ente, ma anche una funzione giuscontabilistica e una garantista; la prima consiste nella salvaguardia degli equilibri di bilancio e si esplica attraverso il reperimento delle risorse necessarie a finanziare il debito, la seconda si sostanzia nell’individuazione del responsabile... La deliberazione consiliare, proprio perché finalizzata a preservare l’equilibrio economico – finanziario dell’ente, deve individuare una “regolare copertura finanziaria negli stanziamenti di bilancio, presupposto ineliminabile dell’attivazione del procedimento di spesa nel sistema”.*

Da quanto sopra illustrato si evince che la deliberazione ex art. 194 TUEL deve avere specifici contenuti, che non possono rinvenirsi nella ricognizione effettuata con il piano di riequilibrio.

In definitiva, il tenore letterale dell’art. 243 bis, comma 7, TUEL e la *ratio* sopra esposta della deliberazione ex art. 194 TUEL inducono ad esprimersi in maniera negativa rispetto all’opzione interpretativa prospettata dal Comune.

Al secondo quesito può quindi risponderci nel senso che, in assenza di deliberazione di riconoscimento ex art. 194 TUEL, gli uffici non sono autorizzati al pagamento dei debiti fuori bilancio sol perché l’ente ha approvato e rimodulato il piano di riequilibrio finanziario nell’anno 2014.

3)- Con il terzo quesito viene chiesto se si possano riconoscere debiti fuori bilancio durante l’esercizio provvisorio da parte di un ente che ha dichiarato e approvato di ricorrere allo strumento del Piano di riequilibrio pluriennale finanziario. La domanda viene formulata sul presupposto che il Consiglio comunale, approvando lo schema del piano, in cui i due pilastri sono il ripianamento di disavanzo e il pagamento debiti fuori bilancio, avrebbe già avuto contezza della situazione debitoria dell’ente.

Per quanto attiene alla disciplina dell’esercizio provvisorio nell’anno 2015, la Sezione si è già espressa con la deliberazione 167/2015/PAR, ove si è rilevato che l’art. 163 del TUEL, concernente l’esercizio provvisorio, è stato novellato dall’art. 74, comma 1, n. 12), del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 , aggiunto –a sua volta- dall’art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126 , entrato in vigore il 12 settembre 2014.

L’art. 74 sopra citato è inserito nel titolo IV *“Adeguamento delle disposizioni riguardanti la finanza regionale e locale”* del d.lgs. n. 118 del 2011. Tale dato sulla collocazione della disposizione è rilevante alla luce dell’art. 80, comma 1, del medesimo D.Lgs. n. 118 del 2011, che prevede che: *“1. Le disposizioni del Titolo I, III, IV e V si applicano, ove non diversamente previsto nel presente decreto, a decorrere dall’esercizio finanziario 2015, con la predisposizione dei bilanci relativi all’esercizio 2015 e successivi, e le disposizioni del Titolo II si applicano a decorrere dall’anno successivo a quello di entrata in vigore del presente decreto legislativo”.* Ciò premesso, si evidenzia che l’art. 74 del d.lgs. n. 118 del 2011, essendo collocato nel titolo IV del d.lgs. n. 118 del 2011, si applica a partire dall’esercizio 2015 con la predisposizione dei bilanci per tale anno.



Pertanto, l'esercizio provvisorio del 2015, in quanto precede il bilancio del 2015, resta soggetto alla previgente disciplina dell'art. 163 del TUEL (cioè a quella antecedente alle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 126 del 2014). Non vi sono poi indici testuali nel medesimo decreto, che portino a una soluzione interpretativa diversa; e infatti, trattandosi di deroga, sarebbe necessaria una disposizione espressa, che, per il profilo analizzato, riguarda solo gli enti sperimentatori.

In breve, durante l'esercizio provvisorio dell'anno 2015 non va applicata la nuova disciplina sostanziale dell'art. 163 TUEL, come modificato dall'art. 74, comma 1, n. 12), del D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. aa), del D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126. Tutto ciò implica che esulano dal presente parere le questioni derivanti dall'interpretazione della nuova formulazione dell'art. 163 TUEL e dei principi contabili contenuti nel d.lgs. n. 118 del 2011.

Ciò premesso, in relazione ai rapporti tra l'art. 163 TUEL, che deve quindi applicarsi nel testo previgente, e l'art. 194 TUEL, concernente i debiti fuori bilancio, la Sezione si è pronunciata in senso contrario al riconoscimento dei debiti durante l'esercizio provvisorio. Con la deliberazione n. 78/2014/PAR, infatti, è stato rilevato che: *“Non è possibile procedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio provvisorio, per un duplice ordine di ragioni.*

In primo luogo, la delibera di riconoscimento può essere adottata solo in occasione di precise scansioni temporali, in particolare in sede di approvazione del bilancio di previsione, ovvero in occasione della delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 193 comma 2° del TUEL, ferma restando la possibilità di disporre a livello regolamentare che si possa provvedere in ogni fase dell'esercizio, secondo il dettato del comma 1° dell'art. 194 del TUEL. Si tratta, non a caso, dei momenti in cui gli equilibri di bilancio vengono valutati in maniera approfondita e complessiva. In quest'ottica, ipotizzare che si possa provvedere proprio durante la “vacanza” del bilancio, costituirebbe un'inammissibile aporia logica.

In secondo luogo, il principio di tipicità e tassatività delle spese consentite nel corso dell'esercizio provvisorio esclude che si possa procedere all'adempimento di obbligazioni che non rientrano nei casi contemplati e, ancor più, di quelli di carattere eccezionale come i debiti fuori bilancio; a fortiori, non è ammissibile che si possano prendere in considerazione spese di ammontare superiore ai dodicesimi a disposizione, calcolati sullo stanziamento dell'ultimo bilancio approvato”.

Si può anche rammentare la deliberazione n. 55/2014/PAR di questa Sezione: *“Condivisibili, a riguardo, appaiono le conclusioni ermeneutiche cui approda la Sezione regionale di controllo per la Campania (cfr. delibera n. 213/2013, cit.), circa l'impossibilità, durante il periodo di esercizio provvisorio, di provvedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio per via dell'eccezionalità della fattispecie di cui all'art. 194 del Tuel rispetto alle ipotesi previste dall'art. 163, comma 3, del Tuel, ma soprattutto per la mancanza del bilancio d'esercizio, cui ricondurre le passività emerse. L'esigenza di urgente ripristino degli equilibri di bilancio - recentemente assurti a rango costituzionale - impone la necessità di abbreviare al massimo, nella fattispecie, la durata dell'esercizio provvisorio, che di per sé costituisce una fase eccezionale e transitoria (cfr., sul punto, Sezione delle Autonomie, delibera n. 23/SEZAUT/2013/INPR).*

Giova ricordare, peraltro, che l'art. 191, comma 5, del Tuel introduce forti limitazioni per gli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, disavanzo di amministrazione o che indichino debiti fuori bilancio per i quali non sono stati validamente adottati i provvedimenti di cui all'art. 193 del Tuel, vietando



agli stessi di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge, salvo le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti in esercizi precedenti”.

In sintesi, tenuto conto della risposta già fornita al quesito n. 2, va ribadito che la ricognizione dei debiti fuori bilancio presente nel piano di riequilibrio non equivale al riconoscimento ex art. 194 TUEL, che, quindi, resta soggetto alla disciplina desumibile dalle norme citate (artt. 163 e 194 TUEL) come interpretate dalla richiamata giurisprudenza, che -con orientamento unanime- ha comunque escluso il riconoscimento dei debiti fuori bilancio durante l'esercizio provvisorio. Inoltre, le motivazioni di natura sistematica poste a fondamento dell'orientamento qui condiviso tanto più devono sostenersi per gli enti che si avvalgono del piano di riequilibrio, poiché quest'ultimo è sottoposto a una rigorosa scansione temporale e procedurale.

Al terzo quesito può quindi risponderci nel senso che durante l'esercizio provvisorio di un ente, che ha dichiarato e approvato di ricorrere allo strumento del Piano di riequilibrio pluriennale finanziario, non si possono riconoscere debiti fuori bilancio.

P.Q.M.

Nelle considerazioni sopra esposte è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana. Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato a Palermo, nella camera di consiglio del 23 aprile 2015.

L'ESTENSORE
(Francesco Antonino Cancilla)

IL PRESIDENTE F.F.
(Stefano Siragusa)

Depositato in Segreteria il 13 maggio 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Fabio Guiducci)

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T93



DOC. INTERNO N.46597368 del 14/04/2015

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.

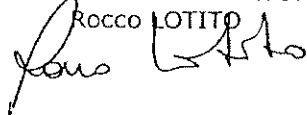
Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Sant'Angelo Le Fratte con la nota in epigrafe citata.

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

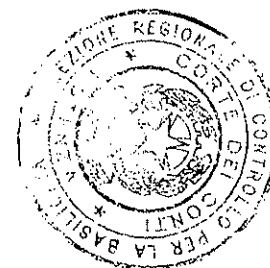
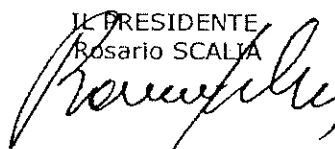
IL MAGISTRATO RELATORE

Rocco LOTITO



IL PRESIDENTE

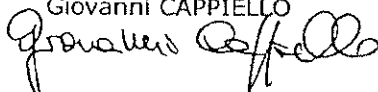
Rosario SCALIA



Depositata in Segreteria il 14 aprile 2015

IL FUNZIONARIO PREPOSTO AL
SERVIZIO DI SUPPORTO

Giovanni CAPPIELLO



Deliberazione n.189/2014/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Adunanza Generale in sede consultiva nella camera di consiglio del 25 settembre 2014.

* * * * *

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

visto l'art. 23 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (approvazione dello statuto della Regione siciliana);

visto il d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei Conti per la Regione siciliana);

visto la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei Conti);

visto il d.lgs. 18 giugno 1999, n. 2000 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al d.lgs. n. 655 del 1948);

vista la legge costituzione 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte Seconda della Costituzione);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzione 18 ottobre 2001, n. 3) e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR dell'11 novembre 2013 delle Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR del 27 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Vita con nota prot. 3944 del 19 maggio 2014;

vista l'ordinanza n. 159/2014/CONTR, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione di controllo in Adunanza Generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, dott. Marco Fratini;

ha emesso la seguente deliberazione

Il Comune di Vita chiede di conoscere se sia possibile procedere al riconoscimento di debiti fuori bilancio (nel caso concreto, di un debito derivante da sentenza provvisoriamente esecutiva di condanna al risarcimento del danno) durante l'esercizio provvisorio di bilancio, nell'ipotesi in cui risulti idoneo e capiente stanziamento per la copertura della spesa.

La richiesta di parere, proveniente dal soggetto istituzionalmente legittimato a formularla e attinente alla materia della contabilità pubblica, è ammissibile.

Nel merito, si osserva quanto segue.

I debiti fuori bilancio sono obbligazioni verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunte in violazione delle norme giuscontabili che regolano il processo finanziario della spesa e, in particolare, in mancanza del dovuto atto contabile d'impegno.

La corretta programmazione e gestione finanziaria dell'Ente locale impone, infatti, che tutte le spese siano anticipatamente previste nel documento di bilancio approvato dal Consiglio Comunale e che le decisioni di spesa siano assunte nel rispetto delle norme giuscontabili che ne disciplinano la procedura (artt. 151 e 191 TUEL).

Tutto ciò costituisce la diretta conseguenza della funzione autorizzatoria del bilancio di previsione degli enti locali, i quali possono effettuare le sole spese autorizzate dal Consiglio Comunale.

Quest'ultimo, attraverso l'approvazione del bilancio annuale e pluriennale, esercita le sue prerogative di organo di indirizzo dell'attività politico-amministrativa dell'Ente, vincolando, al contempo, i poteri di spesa degli organi amministrativi.

L'art. 194 del TUEL ne disciplina l'ambito di applicazione e le procedure, ed individua tassativamente i presupposti per poter ricondurre tali obbligazioni al sistema di bilancio dell'ente, ossia: 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 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.

In ciascuna delle sopra elencate tipologie, il debito viene ad esistenza al di fuori ed indipendentemente dalle ordinarie procedure che disciplinano la formazione della volontà dell'ente, e la deliberazione consiliare, che riconduce l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente ed individua le risorse per farvi fronte, deve essere tesa ad accertare la riconducibilità del debito ad una delle fattispecie tipizzate dalla norma, nonché le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità.

Superando il precedente orientamento (Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, delibera n. 2/2005), la più recente giurisprudenza contabile (da ultimo, Sezione di controllo per la Regione siciliana, delibera n. 21/2013/VSGF, n. 74/2013/PRSP, n.

270/2011/GEST), in coerenza con i principi contabili dell'Osservatorio sulla finanza locale (pr. n. 2-101/103), ha posto particolare attenzione sull'imprescindibile attività valutativa da parte dell'organo consiliare, che, essendo ascrivibile alla funzione di indirizzo e controllo politico amministrativo, non ammette alcuna possibilità di interposizione, sia pur in via d'urgenza, da parte di altri organi.

La caratteristica funzione "autorizzatoria" del bilancio preventivo, nella contabilità finanziaria degli enti locali, impone la corretta programmazione e conseguente assunzione, nel rispetto di tutte le norme giuscontabili, delle decisioni di spesa.

Nel quadro appena delineato, non risulta possibile procedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio provvisorio di bilancio. E ciò per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, la delibera di riconoscimento può essere adottata solo in occasione di precise scansioni temporali, in particolare in sede di approvazione del bilancio di previsione ovvero in occasione della delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art 193, comma 2, del TUEL. Si tratta, non a caso, dei momenti in cui gli equilibri di bilancio vengono valutati in maniera approfondita e complessiva. Di conseguenza, ipotizzare che si possa provvedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio proprio durante la "vacanza" di bilancio, costituirebbe un'evidente aporia logica.

In secondo luogo, il principio di tipicità e tassatività delle spese consentite nel corso dell'esercizio provvisorio esclude che si possa procedere all'adempimento di obbligazioni che non rientrano nei casi contemplati e, ancor di più, di carattere eccezionale (come quelle aventi a oggetto debiti fuori bilancio).

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione di controllo per la Regione siciliana.

Copia della seguente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica – Dipartimento delle Autonomie Locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 25 settembre 2014.

Il Relatore

Il Presidente

Marco Fratini

Maurizio Graffeo

Depositato in segreteria il 30 ottobre 2014

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Fabio Guiducci)

*** A cura dell'Ufficio Stampa****Sentenza n. 12/2007-QM****CORTE DEI CONTI A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE**

composta dai seguenti magistrati:

Lucio Todaro Marescotti	Presidente
Rocco Di Passio	Consigliere
Giorgio Capone	Consigliere
Luciana Savagnone	Consigliere
Stefano Imperiali	Consigliere
Tommaso Miele	Consigliere relatore
Manuela Arrigucci	Consigliere

ha emanato la seguente

SENTENZA

nel giudizio sulla questione di massima iscritta al **n. 238/SR/QM** del registro di Segreteria delle Sezioni Riunite, deferita dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana con ordinanza n. 217/2007 del 19 luglio 2007 resa nel giudizio iscritto al n. 470/2005 del registro di Segreteria della predetta sezione, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana nei confronti dei Signori G. G., B. A., T. C., D. P., C. G., C. B., C. B., M. G., e B. C., tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Stefano Polizzotto, giusta procura a margine della comparsa di costituzione depositata in data 21 giugno 2007, ed elettivamente domiciliati presso il di lui studio in Palermo;

Visti tutti gli atti e i documenti del giudizio;

Uditi alla pubblica udienza del 14 novembre 2007, con l'assistenza della Segretaria d'udienza Stefania Ciai, ed in assenza di rappresentanti dei convenuti, il Consigliere relatore, dott. Tommaso Miele, e il Pubblico Ministero nella persona del Vice Proc. gen. dott. Paolo Luigi Rebecchi.

Svolgimento del processo

1. La Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, con ordinanza n. 217/2007 del 19 luglio 2007 resa nel giudizio iscritto al n. 470/2005 del registro di Segreteria della stessa

sezione, promosso dal Procuratore regionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana nei confronti dei Signori G. G., B. A., T. C., D. P., C. G., C. B., C. B., M. G., e B. C., tutti consiglieri comunali del Comune di Itala (ME) - i quali, con il loro voto favorevole, avevano riconosciuto, con delibera n. 13 del 18 maggio 2004, il debito fuori bilancio pari ad Euro 54.481,95, scaturito dalla sentenza di condanna n. 2228/2003 del Tribunale di Messina, e contestualmente avevano statuito di ricorrere all'indebitamento per il suo pagamento, mediante l'assunzione di un apposito mutuo presso la Cassa Depositi e Prestiti, e nei cui confronti la Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana aveva chiesto l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), per un importo di Euro 1.012,34 *pro-capite*, oltre alle spese del procedimento - ha deferito a queste Sezioni Riunite della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, la soluzione di una questione di massima articolata nei seguenti connessi, ma distinti, quesiti:

a) *il tipo di procedimento giurisdizionale da seguire per applicare la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003);*

b) *il titolo soggettivo di imputazione della sanzione, e, in particolare, se sia sufficiente la colpa lieve o se sia necessaria la colpa grave, oltre che il dolo;*

c) *se vi sia necessità di portare ad esecuzione la delibera di contrarre un mutuo con la stipula del relativo contratto;*

d) *se, nel caso di delibera per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna emessa successivamente al 7 novembre 2001 ma relativa a fatti accaduti precedentemente alla predetta data, il debito debba ritenersi "maturato" con il deposito della sentenza di condanna stessa o con il momento - antecedente - in cui l'ente, soggetto passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto eseguire la controprestazione;*

e) *se il destinatario dell'introito della sanzione pecuniaria sia lo Stato o l'ente di appartenenza degli amministratori che hanno adottato la delibera.*

2. Riferisce la Sezione remittente che con ricorso depositato in data 19 marzo 2007 la Procura regionale per la Regione Siciliana conveniva in giudizio i predetti Signori G. G., B. A., T. C., D. P., C. G., C. B., C. B., M. G., e B. C., nella loro qualità di componenti del Consiglio comunale del Comune di Itala (ME), i quali, con il loro voto favorevole, avevano riconosciuto, con delibera n. 13 del 18 maggio 2004, il debito fuori bilancio pari ad Euro 54.481,95, scaturito dalla sentenza di condanna n. 2228/2003 del Tribunale di Messina, e contestualmente avevano statuito di ricorrere all'indebitamento per il suo pagamento, mediante l'assunzione di un apposito mutuo presso la Cassa Depositi e Prestiti, per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di Itala (ME), dell'importo di Euro 1.012,34 *pro-capite* a titolo di sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), oltre alle spese del procedimento, da liquidarsi, queste ultime, in favore dello Stato.

3. Il giudice remittente ha ritenuto di dover rimettere la prospettata questione di massima a queste Sezioni Riunite, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, tenuto conto sia dei contrasti giurisprudenziali esistenti tra le Sezioni regionali (nessuna pronuncia è stata finora emessa dalle Sezioni Centrali d'Appello) che hanno dato vita a decisioni difformi in rito e in merito, sia della particolare complessità della materia, derivante dalla formulazione sintetica e "atecnica" dell'art. 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002. In particolare, la Sezione remittente ha individuato in quelle qui di seguito esposte le principali questioni che hanno fin qui formato oggetto di un contrasto giurisprudenziale.

3.1. In primo luogo, il remittente rileva come, con riferimento al procedimento giurisdizionale da utilizzare per l'applicazione della sanzione *de quo*, la stessa Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (sentenze n. 2376/2006 e n. 3198/2006) ha ritenuto che il procedimento da utilizzare per l'applicazione della sanzione rientri nell'ambito dei giudizi ad istanza di parte, disciplinati dall'art. 58 del R.D. n. 1038/1933, senza necessità, dunque, per il procuratore agente, di emettere preventivamente l'invito a dedurre,

considerato che l'iniziativa non è di competenza esclusiva dello stesso, e che "la configurazione dell'illecito prescinde da una immediata e diretta lesione patrimoniale"; la Sezione Marche (sentenza n. 151/2007) e la Sezione Umbria (sentenza n. 128/2007) hanno ritenuto, per contro, che debba trovare applicazione la disciplina dell'ordinario giudizio di responsabilità, prevista dagli artt. 43 e seguenti del R.D. n. 1038/1933 e dall'art. 5 della legge n. 19/1994, sia perché il giudizio ad istanza di parte è un istituto avente natura residuale e ormai obsoleto, sia perché l'iniziativa spetta esclusivamente all'attore pubblico e non a "chiunque vi abbia interesse" (cfr. pagg. 8 e 9 ordinanza di remissione).

3.2. La Sezione remittente rileva, poi, come con riferimento all'elemento soggettivo richiesto ai fini della configurazione della fattispecie sanzionatoria *de quo*, la Sezione Lazio (sentenza n. 3001/2005) individua lo stesso anche nella colpa lieve, trattandosi di "fattispecie di responsabilità tipizzata dalla stessa legge"; per contro, la stessa Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (sentenza n. 3198/2006) e la Sezione Marche (sentenza n. 151/2007), pur condividendo le suddette conclusioni, richiamano i principi di cui all'art. 3 della legge n. 689/1981, per la sua forza espansiva. La Sezione Umbria, poi (sentenza n. 128/2007), sostiene che la sanzione in questione "si caratterizza come una ipotesi di illecito in cui rileva la colpa grave, oltre - come è ovvio - il dolo", soffermando l'attenzione sulla particolare formulazione letterale della norma, che "non vieta il ricorso all'indebitamento in sé, ma vieta il ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento".

3.3. Altra questione oggetto di contrasto giurisprudenziale è, poi, secondo il remittente, la questione dell'elemento oggettivo, ovvero degli elementi necessari ai fini della configurazione della fattispecie sanzionatoria, e cioè, se vi sia necessità di portare ad esecuzione la delibera di contrarre un mutuo con la stipula del relativo contratto, o se invece la fattispecie si concretizza con la sola adozione della delibera di contrarre il mutuo. A tale riguardo la Sezione remittente osserva come la stessa Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (sentenza n. 3198/2006) e la Sezione Marche (sentenza n. 151/2007) ritengono che, per applicare la sanzione, è sufficiente la semplice adozione della delibera a contrarre un mutuo per far fronte a spese diverse da quelle di investimento in quanto la norma *de qua*, stante la sua formulazione, non richiede alcun elemento aggiuntivo, ed è tesa a salvaguardare gli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria dell'ente, beni meritevoli di particolare ed anticipata protezione. La Sezione Lazio (sentenza n. 3001/2005) e la Sezione Umbria (sentenza n. 128/2007), argomentando dal principio di offensività, sostengono, invece, che perché possa applicarsi la sanzione in parola è necessario che la delibera di indebitamento sia stata posta in esecuzione, con la stipula del relativo contratto.

3.4. Una ulteriore questione, a parere del remittente, riguarda il problema della "maturazione del debito", ovvero, "*se, nel caso di delibera per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna emessa successivamente al 7 novembre 2001 ma relativa a fatti accaduti precedentemente alla predetta data, il debito debba ritenersi "maturato" con il deposito della sentenza di condanna stessa o con il momento - antecedente - in cui l'ente, soggetto passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto eseguire la controprestazione*". Osserva, a tale riguardo la Sezione remittente che nel caso di delibera per contrarre un mutuo adottata per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna a pagare una somma di denaro, depositata successivamente al 7 novembre 2001 (data di entrata in vigore della nuova disposizione di cui all'art. 119, comma 6, della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), relativa a "fatti" accaduti precedentemente, la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (sentenza n. 3198/2006) sostiene, richiamando l'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000, che il debito debba ritenersi "maturato" al momento del deposito della sentenza stessa, prescindendo "da ogni ulteriore considerazione sulla fonte remota del debito (contratto, fatto illecito o altro fatto o atto idoneo a produrre l'obbligazione, secondo il disposto dell'art. 1173 c.c.)"; la Sezione Lazio (sentenza n. 3001/2005), invece, pur evocando la citata norma, pone l'attenzione sulla circostanza che in caso di sentenza di condanna il "*debito non nasce - e quindi - non matura con la sentenza, ma preesiste ad essa, essendo insorto nel momento in cui il soggetto passivo dell'obbligazione avrebbe dovuto effettuare la controprestazione che il giudice*

accerta non essere stata effettuata e per la quale emette condanna di pagamento a favore del creditore”, con la conseguenza che “si dovrebbe scindere la sorte capitale dagli accessori del credito, la prima restando ancorata alla data della accertata esigibilità del credito e i secondi venendo a compiuta esistenza solo alla data di deposito della sentenza”.

3.5. Un'ultima questione oggetto di contrasto giurisprudenziale è, infine, secondo il remittente, quella dell'ente destinatario della sanzione pecuniaria, essendovi state la Sezione Siciliana (sentenza n. 3198/2006) e la Sezione Marche (sentenza n. 151/2007) che hanno sostenuto che debba essere lo Stato a dover incassare la sanzione, menzionando, in proposito, la sentenza della Corte Costituzionale n. 187/1999, vista l'assoluta omogeneità tra la sanzione di cui all'art. 46 del R.D. n. 1214/1934 e quella in esame, mentre la Sezione Toscana (sentenza n. 609/2006) ritiene scontato che il destinatario della sanzione debba essere l'ente di appartenenza degli amministratori.

A parere della Sezione remittente l'evidenziato contrasto giurisprudenziale in merito alle questioni sopra prospettate, tutte di indubbia rilevanza, costituisce presupposto idoneo a rimettere gli atti a queste Sezioni Riunite affinché chiariscano, in applicazione dell'art. 1, comma 7, del d.l. n. 453 del 1993, convertito nella legge n. 19 del 1994, quali siano le soluzioni da dare alle stesse, e si pronuncino, in particolare, sulla questione di massima articolata nei seguenti connessi, ma distinti, quesiti:

<<a) il tipo di procedimento giurisdizionale da seguire per applicare la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003);

b) il titolo soggettivo di imputazione della sanzione, e, in particolare, se sia sufficiente la colpa lieve o se sia necessaria la colpa grave, oltre che il dolo;

c) se vi sia necessità di portare ad esecuzione la delibera di contrarre un mutuo con la stipula del relativo contratto;

d) se, nel caso di delibera per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna emessa successivamente al 7 novembre 2001 ma relativa a fatti accaduti precedentemente alla predetta data, il debito debba ritenersi “maturato” con il deposito della sentenza di condanna stessa o con il momento - antecedente - in cui l'ente, soggetto passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto eseguire la controprestazione;

e) se il destinatario dell'introito della sanzione pecuniaria sia lo Stato o l'ente di appartenenza degli amministratori che hanno adottato la delibera>>.

4. Con memoria del 17 ottobre 2007, depositata in atti in pari data, il Procuratore Generale ha rassegnato le proprie considerazioni sulle questioni di massima di cui all'ordinanza in epigrafe. In particolare, con riferimento al primo quesito, riguardante il tipo di procedimento giurisdizionale da seguire per applicare la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, e cioè, se debba o meno, nel relativo giudizio, essere previamente emesso l'invito a dedurre ai sensi dell'art. 5 della legge n. 19 del 1994, la Procura Generale, nel condividere, sul punto, quanto affermato dalla Sezione giurisdizionale per la Sicilia nelle sentenze n. 2376 e 3198 del 2006, e cioè, che *<<la mancanza nell'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002 di elementi evocativi la nozione di “responsabilità amministrativa”, espressamente presenti, invece, in altra disposizione della medesima legge (cfr. art. 24, comma 4), costituisce elemento che rafforza la conclusione secondo cui il giudizio della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002 non è assimilabile ad un ordinario giudizio di responsabilità e, conseguentemente, non è vincolato al rispetto di quei passaggi procedurali imposti dall'art. 5 della legge n. 19/1994>>*, ritiene *<<di condividere l'orientamento per il quale l'introduzione del giudizio relativo alla fattispecie sanzionatoria in esame non richieda la previa emissione dell'invito a dedurre ex art. 5 della legge n. 19/1994>>* (cfr. pag. 21 memoria della Procura generale del 17 ottobre 2007, depositata in atti in pari data 2007).

Con riferimento al secondo quesito, riguardante, come si è detto, il titolo soggettivo di imputazione della sanzione, e cioè, se sia sufficiente la colpa lieve o se sia necessaria la colpa grave, oltre che il dolo, la Procura generale ritiene che la fattispecie in esame non richieda, per il suo perfezionamento, il requisito soggettivo minimo della colpa grave (cfr. pag. 24 memoria della Procura generale del 17 ottobre 2007).

Relativamente al terzo quesito, la Procura generale ritiene <<di poter condividere l'assunto per il quale il perfezionamento della fattispecie prescinde dalla effettiva stipulazione del contratto di mutuo, essendo la norma posta a presidio di corretti comportamenti dei pubblici amministratori a tutela della finanza pubblica, e correlata alla mera assunzione della relativa delibera>> (cfr. pag. 24 memoria della Procura generale del 17 ottobre 2007).

Circa il quarto quesito, relativo alla data di "maturazione" del debito, connesso, in particolare, alla fattispecie di debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva, la Procura generale, nell'osservare come <<nel caso di debito derivante da sentenza esecutiva (art. 194, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 267/2000) è alla sentenza (e quindi alla data della sua pubblicazione, che, ai sensi dell'art. 133 c.p.c. avviene con il deposito) che deve farsi riferimento per individuare quando il debito dell'ente, divenendo certo e liquido, è maturato, e non all'obbligazione originaria sorta in base ad una delle fonti ipotizzate dall'art. 1173 c.c. (ad es.: atto illecito dell'ente) e divenuta oggetto di controversia giudiziale definita con la sentenza di condanna dell'ente>> (cfr. pag. 30 memoria della Procura generale del 17 ottobre 2007), chiede che al quesito sia data risposta nel senso di ritenere che <<la data di maturazione del debito debba essere individuata nel momento del deposito della sentenza esecutiva>> (cfr. pag. 24 memoria della Procura generale del 17 ottobre 2007).

Per quanto concerne, infine, il quinto quesito, relativo alla individuazione del soggetto che deve introitare la sanzione, la Procura generale ritiene che il destinatario dell'importo della sanzione debba essere individuato nell'erario statale (cfr. pag. 34 memoria della Procura generale del 17 ottobre 2007).

5. I convenuti nel giudizio innanzi alla Sezione remittente non hanno depositato atti difensivi nel presente giudizio.

6. All'udienza pubblica odierna, in assenza di rappresentanti dei convenuti, il rappresentante del pubblico ministero, nel richiamarsi alla memoria già versata in atti, ha diffusamente illustrato le argomentazioni in essa prospettate, ribadendo le conclusioni già rassegnate per iscritto. Sentito l'intervento del rappresentante della Procura generale, in assenza di rappresentanti di altre parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

1. Con l'ordinanza in epigrafe la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana ha chiesto a queste Sezioni Riunite di pronunciarsi, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, sulla questione di massima articolata nei seguenti connessi, ma distinti, quesiti:

a) *il tipo di procedimento giurisdizionale da seguire per applicare la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003);*

b) *il titolo soggettivo di imputazione della sanzione, e, in particolare, se sia sufficiente la colpa lieve o se sia necessaria la colpa grave, oltre che il dolo;*

c) *se vi sia necessità di portare ad esecuzione la delibera di contrarre un mutuo con la stipula del relativo contratto;*

d) *se, nel caso di delibera per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna emessa successivamente al 7 novembre 2001 ma relativa a fatti accaduti precedentemente alla predetta data, il debito debba ritenersi "maturato" con il deposito della sentenza di condanna stessa o con il momento - antecedente - in cui l'ente, soggetto passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto eseguire la controprestazione;*

e) *se il destinatario dell'introito della sanzione pecuniaria sia lo Stato o l'ente di appartenenza degli amministratori che hanno adottato la delibera.*

Come si è detto in narrativa, la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana ha ritenuto di dover rimettere la prospettata questione di massima a queste Sezioni Riunite, avendo riscontrato nella giurisprudenza fin qui intervenuta sulla applicazione della sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) un contrasto giurisprudenziale in ordine ai punti summenzionati, nei termini già esposti in narrativa.

2. Ciò premesso, giova ricordare che l'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) prevede che *<<qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli>>*, aggiungendo, nella seconda parte della norma, che *<<le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione>>* (art. 30, comma 15, legge 27 dicembre 2002, n. 289).

Con tale disposizione il legislatore, a fronte del ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art. 119 della Costituzione, ha previsto, quindi, una duplice sanzione: da un lato, ha sancito, sul piano oggettivo, e civilistico, la nullità degli atti e contratti relativi all'indebitamento, dall'altro, ha introdotto, sul piano soggettivo, e cioè, sul piano della responsabilità dei soggetti che abbiano deliberato il ricorso all'indebitamento in violazione del predetto divieto, una sanzione pecuniaria pari a un multiplo dell'indennità di carica percepita.

Come è dato rilevare dal testo della disposizione in esame, in essa si fa espresso riferimento all'art. 119, sesto comma, della Costituzione (come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) nella parte in cui, per l'appunto, sancisce che *<<i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni (...) possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento>>*. Il principio, elevato nel 2001 al rango di norma costituzionale, e il cui bene-valore tutelato è agevolmente individuabile negli "equilibri di bilancio", e finalizzato sostanzialmente al contenimento dell'indebitamento, ritenuto - evidentemente - una delle cause primarie degli squilibri di bilancio, consentendolo "solo per finanziare spese di investimento", era in realtà già presente nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali approvato con il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che all'art. 202, comma 1, prevedeva, appunto, che *<<il ricorso all'indebitamento (..) è ammesso esclusivamente nelle forme previste dalle leggi vigenti in materia e per la realizzazione degli investimenti>>* (la norma rappresenta, peraltro, la trasposizione nel testo unico del previgente art. 44, comma 1, del d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77).

Nell'originaria previsione del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, tuttavia, sussisteva una importante deroga al suddetto divieto, essendo consentito l'indebitamento come *extrema ratio* per far fronte ai "debiti fuori bilancio" riconosciuti come legittimi (cfr. art. 194, co. 1, in combinato disposto con il comma 3 dello stesso art. 194 e con il citato art. 202). Dopo la citata riforma costituzionale, essendo venuta meno tale deroga, il legislatore è dovuto nuovamente intervenire per meglio definire (e in qualche misura mitigare) l'ambito temporale di applicazione del divieto in discorso, chiarendo che *<<per il finanziamento di spese di parte corrente, il comma 3 dell'articolo 194 del citato testo unico (..) si applica limitatamente alla copertura dei debiti fuori bilancio maturati anteriormente alla data di entrata in vigore>>* della citata legge costituzionale, e cioè all'8 novembre 2001 (art. 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 - legge finanziaria 2002).

L'ambito soggettivo di applicazione della norma, mediante l'individuazione dei soggetti interessati al divieto, nonché le nozioni di "indebitamento" e di "investimento", sono state poi precisate dall'art. 3, commi 16 e seguenti, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004). Con l'art. 5 del d.l. 29 marzo 2004, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2004, n. 140, il legislatore ha ribadito il vincolo in parola anche con riferimento agli enti dissestati, prevedendo che le disposizioni del d.lgs. n. 267/2000 *<<che disciplinano l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale dissestato, nonché la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento non trovano applicazione nei confronti degli enti locali che hanno deliberato lo stato di dissesto finanziario a decorrere>>* dall'8 novembre 2001.

Preme ricordare, peraltro, che allo stato della vigente legislazione posta a tutela della finanza pubblica, il rispetto del suddetto divieto di indebitamento, insieme al rispetto del c.d. "patto di stabilità interno", rappresenta un elemento di centrale rilevanza *<<ai fini della*

tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica>> (cfr. art. 1, commi 166 e 167, legge 23 dicembre 2005, n. 266 - legge finanziaria 2006).

3. Così ricostruito il contesto normativo di riferimento della disposizione di cui all'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, va anche rilevato come la stessa configuri una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria che differisce e va tenuta nettamente distinta dalla ordinaria responsabilità amministrativa-contabile "per danno" di tipo risarcitorio, di cui solitamente conosce il giudice contabile. In proposito giova considerare, infatti, che la potenziale lesione degli equilibri di bilancio, che trova sanzione nella norma in commento, prescinde dal verificarsi di un "danno" risarcibile in senso proprio; peraltro, i due profili (quello sanzionatorio e quello risarcitorio), pur restando divisi, possono tuttavia coesistere, qualora, in conseguenza della violazione del vincolo costituzionale, venga a verificarsi per l'amministrazione pubblica anche un danno patrimonialmente valutabile (cfr., *in terminis*, Sez. giur. Lazio, 20 dicembre 2005, n. 3001). Mentre, infatti, la responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio di cui solitamente conosce la Corte è finalizzata al risarcimento del danno patrimoniale subito dall'amministrazione pubblica in relazione alla violazione di obblighi di servizio, nella fattispecie in parola la violazione del vincolo costituzionale di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, viene sanzionata a prescindere dalla produzione di un danno, avendo il legislatore ritenuto meritevole di particolare protezione la regola dell'equilibrio di bilancio anche quando la sua violazione non comporti un danno attuale e concreto valutabile economicamente, ma soltanto il pericolo di disequilibri che incidano negativamente sulla stabilità della finanza pubblica nel suo complesso. In considerazione di ciò, è irrilevante - ai fini della irrogazione della sanzione - che la violazione del divieto costituzionale abbia cagionato un danno, tenuto conto, altresì, che la sanzione è commisurata a parametri certi (le indennità percepite dagli amministratori al momento della violazione) ed è irrogabile, nei limiti minimo e massimo individuati dalla legge stessa, in ragione della mera potenzialità lesiva insita nella violazione del vincolo costituzionale di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione. In considerazione di ciò, questo particolare tipo di responsabilità amministrativa (quella sanzionatoria) - al contrario della responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio, che non può sussistere se non in presenza di un danno risarcibile - non implica necessariamente la sussistenza di un danno patrimoniale, in quanto, essendo di tipo sanzionatorio e non risarcitorio, può sussistere pur allorquando non si sia verificato alcun danno patrimonialmente rilevante per le finanze dell'ente di appartenenza dell'amministratore o del dipendente pubblico che abbia violato il precetto previsto dalla legge, e a cui la legge stessa riconnette l'applicazione di una sanzione. Ciò è a dire che, ai fini della sussistenza della responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio non occorre, da parte del giudice, verificare la sussistenza di un danno ingiusto risarcibile, non essendo, appunto, una forma di responsabilità per danno, ma è necessario che si accerti la mera violazione del precetto previsto dalla legge, oltre, ovviamente, l'elemento psicologico. E' evidente, peraltro, che, ove quella stessa condotta illecita dovesse cagionare un danno patrimoniale, economicamente valutabile, la fattispecie comporterebbe altresì la responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio, che - come è noto - è configurata dal legislatore mediante il ricorso ad una clausola generale, secondo cui la responsabilità discende dall'aver cagionato un danno patrimoniale all'amministrazione pubblica, in violazione degli obblighi di servizio e con comportamenti omissivi o commissivi connotati dall'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave.

3.1. La sanzione in parola si inquadra in quel sistema tipizzato di fattispecie di responsabilità sanzionatoria che si è venuto delineando, negli ultimi anni, mediante la previsione, sul piano legislativo, di fattispecie tipizzate di illeciti amministrativo-contabili, che si aggiungono alle tradizionali fattispecie di responsabilità sanzionatoria già conosciute dall'ordinamento e rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti, come, ad esempio, quella prevista dal combinato disposto delle disposizioni di cui agli artt. 45, comma 2, lett. c), e 46, comma 1, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, che stanno dando luogo ad un vero e proprio sistema sanzionatorio contabile (cfr. Sez. giur. Umbria, 8 maggio 2007, n. 128) che si affianca, nella tutela delle risorse pubbliche, al sistema tradizionale della responsabilità amministrativa di

tipo risarcitorio basato sulla clausola generale del risarcimento dei danni.

4. Il fatto che la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002 configuri una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti, non deve indurre, peraltro, a ritenere, sul piano teorico ricostruttivo, che la responsabilità amministrativa abbia, in via generale, una connotazione sanzionatoria piuttosto che risarcitoria. Ed infatti, fermo restando che la responsabilità amministrativa per danno ha, in via generale, sicuramente natura risarcitoria, il fatto che quella prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002 configuri una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria non solo non costituisce argomento decisivo per ritenere, sul piano teorico ricostruttivo, che la responsabilità amministrativa abbia, in via generale, una connotazione sanzionatoria piuttosto che risarcitoria, ma induce, per contro, a ritenere che, alla luce dell'ordinamento vigente, la stessa (la responsabilità di tipo sanzionatorio) è sicuramente compatibile, nel sistema delle responsabilità devolute alla cognizione della Corte dei conti, con la stessa responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio.

In proposito giova considerare, infatti, che l'art. 103, comma 2, della Costituzione, nel prevedere e disciplinare la giurisdizione della Corte dei conti prevede espressamente che *<<la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge>>*, così attribuendo alla giurisdizione del giudice contabile non solo, in via generale, la responsabilità amministrativa per danno, e quindi di tipo risarcitorio, generica, nel senso di responsabilità non tipizzata, che trova comunque la sua fonte *<<nelle materie di contabilità pubblica>>* (prima parte della disposizione di cui all'art. 103, comma 2, Cost.), ma anche, in via speciale, le altre fattispecie di responsabilità di tipo non risarcitorio, quali possono essere, appunto, le fattispecie di responsabilità sanzionatoria come quella prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, o come quella prevista dal combinato disposto delle disposizioni di cui agli artt. 45, comma 2, lett. c), e 46, comma 1, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e che trovano la loro fonte e la loro previsione, a livello costituzionale, *<<nelle altre (materie - ndr) specificate dalla legge>>* (seconda parte della disposizione di cui all'art. 103, comma 2, Cost.), o addirittura nella stessa prima parte della stessa disposizione costituzionale, disciplinando essa comunque un istituto - come quello del divieto di indebitamento - sicuramente rientrante *<<nelle materie di contabilità pubblica>>*.

5. Così ricostruito, sul piano teorico e a livello costituzionale, il quadro di riferimento della responsabilità amministrativa per danno, di tipo risarcitorio, e la responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio, è appena il caso di osservare che le stesse sono entrambe riconducibili alla più generale categoria della responsabilità amministrativa degli amministratori e dei dipendenti pubblici devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti, in quanto compatibili - come si è detto - non solo sul piano normativo, e segnatamente a livello costituzionale, ma anche sul piano concettuale, fermo restando che esse hanno natura e disciplina normativa diversa.

Ed infatti, mentre la prima (la responsabilità amministrativa per danno, di tipo risarcitorio), è - come si è detto - un tipo di responsabilità generica, nel senso che non è tipizzata né nei comportamenti, né nella quantificazione del debito - né potrebbe esserlo - e che, in quanto risarcitoria, si configura, come è noto, ogni qualvolta vi sia un danno patrimoniale risarcibile, economicamente valutabile, attuale e concreto, sofferto dall'amministrazione pubblica, sempreché il comportamento omissivo o commissivo del soggetto, o dei soggetti, a cui il danno è ricollegabile sia connotato dall'elemento psicologico del dolo o della colpa grave, la seconda (la responsabilità amministrativa sanzionatoria) è un tipo di responsabilità amministrativa che non può essere generica, ma tipizzata, in quanto, essendo di tipo sanzionatorio, le relative fattispecie devono necessariamente corrispondere ai parametri costituzionali di cui al summenzionato art. 25 della Costituzione, e cioè, al principio di stretta legalità nella molteplice accezione della tipicità, della tassatività (nel senso che le fattispecie legali non sono suscettibili di interpretazione analogica), della determinatezza, e della specificità (nel senso che la legge deve molto puntualmente indicare ogni elemento dell'intera fattispecie sanzionatoria, e cioè, sia con riferimento al precetto che alla sanzione).

6. Tutto ciò premesso sul piano dei principi e sul piano della ricostruzione sistematica delle diverse forme di responsabilità rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti ai sensi dell'art. 103, comma 2, della Costituzione, passando alla soluzione dei quesiti prospettati con l'ordinanza in epigrafe, deve rilevarsi che il giudice remittente chiede, in primo luogo, di pronunciarsi in ordine al "tipo di procedimento giurisdizionale da seguire per applicare la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003)" (primo quesito).

Sebbene la legge nulla dica in ordine al tipo di procedimento da seguire per l'applicazione, da parte delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, della sanzione in parola, queste Sezioni Riunite ritengono che debba essere seguita, al riguardo, la disciplina dell'ordinario giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti prevista dagli artt. 43 e seguenti del R.D. n. 1038/1933 e dall'art. 5 della legge n. 19/1994, non potendo trovare applicazione, in tali ipotesi, le modalità procedurali previste dal capo terzo del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 sui giudizi ad istanza di parte (artt. dal 52 al 59), come pure è stato sostenuto (cfr. Sez. giur. Regione Siciliana, n. 2376/2006 e n. 3198/2006). Queste ultime, infatti, mal si adattano alla applicazione della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, sia perché il giudizio ad istanza di parte è un istituto avente natura residuale che presuppone un'azione di privati, sia perché l'iniziativa, nel caso di specie, spetta esclusivamente all'attore pubblico e non a "chiunque vi abbia interesse", stante anche la obbligatorietà e la non rinunciabilità della relativa azione, da rapportare in via esclusiva al pubblico ministero contabile, portatore dell'interesse al corretto funzionamento della contabilità pubblica, in una con l'azione erariale di danno (cfr. Sez. giur. Umbria, n. 128/2007), e senza che possa configurarsi una sorta di azione popolare non prevista dalla legge.

A tale riguardo preme rilevare, infatti, che il "giudizio ad istanza di parte" ex art. 58 del R.D. n. 1038/1933, è intrinsecamente inidoneo a dare compiuta disciplina processuale alla fattispecie sanzionatoria in parola, né appare verosimile sostenere che chiunque potrebbe agire per l'applicazione della sanzione in base ad una mera e del tutto atipica "istanza", ex art. 1 del R.D. n. 1038/1933. In proposito giova considerare, infatti, in primo luogo, che l'art. 1 del R.D. n. 1038/1933 si riferisce essenzialmente alle "istanze" dei privati intese come ricorsi, mentre nel successivo articolo 2 del medesimo testo normativo si parla degli "atti che promanano dal Procuratore" in ipotesi in cui sia stato sollecitato da istanze di terzi, da intendersi quali denunce.

Alla stregua di tali considerazioni queste Sezioni Riunite ritengono, quindi, che alla fattispecie sanzionatoria in parola debba essere applicata la disciplina dell'ordinario giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti prevista dagli artt. 43 e seguenti del R.D. n. 1038/1933 e dall'art. 5 della legge n. 19/1994, con il conseguente obbligo, per il pubblico ministero agente, di emettere preventivamente l'invito a dedurre; ciò, anzitutto, al fine di una maggiore garanzia del contraddittorio con i presunti responsabili dell'illecito, atteso che la possibilità di una maggiore e più ponderata valutazione delle ragioni e circostanze addotte dalla parte convenuta possono essere maggiormente salvaguardate con la predisposizione e l'invio dell'invito a dedurre; il quale, altresì, si appalesa utile per anche l'economia processuale, ove le deduzioni di parte dovessero portare ad una archiviazione della vertenza.

7. Un ulteriore quesito prospettato dal remittente riguarda "il titolo soggettivo di imputazione della sanzione", essendo stato prospettato il dubbio, "in particolare, se (ai fini della applicazione della sanzione) sia sufficiente la colpa lieve o se sia necessaria la colpa grave, oltre che il dolo" (secondo quesito).

In proposito queste Sezioni Riunite ritengono che ai fini della configurazione della fattispecie sanzionatoria prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, e della conseguente applicazione della sanzione ivi prevista, sia necessaria la sussistenza della colpa grave, o, ovviamente, del dolo, e ciò nella considerazione, desunta dal dato letterale della norma, che la disposizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 3, comma 1, del decreto legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, nel disciplinare l'elemento soggettivo ai

fini della sussistenza della "responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica", stabilisce espressamente che <<la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l'insindacabilità, nel merito, delle scelte discrezionali>> (art. 1, comma 1, legge n. 20/1994 come modificato dall'art. 3, comma 1, legge n. 639/1996).

In altre parole, pur alla luce delle diverse posizioni assunte, sul piano giurisprudenziale, dalle sezioni che si sono fin qui pronunciate sulla questione, e che oscillano tra il ritenere necessaria la "colpa grave" (cfr. Sez. giur. Umbria, n. 128/2007), e il ritenere sufficiente una qualsiasi colpa, seppur lieve (cfr. Sez. giur. Lazio, n. 3001/2005) o "lievissima", secondo i principi generali in materia di sanzioni amministrative di cui all'art. 3 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (cfr. Sez. giur. Regione Siciliana, n. 3198/2006, Sez. giur. Marche, n. 151/2007), queste Sezioni Riunite ritengono che non possa, in ogni caso, prescindere dal dato letterale della citata disposizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 543/1996, convertito, con modificazioni, nella legge n. 639/1996, in cui il legislatore, senza operare alcuna distinzione fra le diverse forme di responsabilità (responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio e responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio, come quella in parola), ha stabilito espressamente che <<la responsabilità (senza alcuna distinzione - ndr) dei soggetti (comunque - ndr) sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica (e non v'è dubbio alcuno che, sulla base di quanto sopra si è detto, anche la fattispecie sanzionatoria in parola rientri fra le materie di contabilità pubblica - ndr) è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave (..) >>.

Sulla base di tale considerazione, da ritenere assorbente e decisiva rispetto ad ogni altra, si ritiene che il titolo soggettivo di imputazione della sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, debba essere determinato e valutato ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 543/1996, convertito, con modificazioni, nella legge n. 639/1996, e che pertanto, ai fini della applicazione della sanzione in parola nei confronti degli amministratori che abbiano deliberato il ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, è necessario che ricorra, nella fattispecie concreta, l'elemento soggettivo della colpa grave, o, ovviamente, del dolo. Spetta poi al giudice di merito valutare le singole fattispecie ed enucleare una casistica idonea a formare utili precedenti giurisprudenziali sulla gravità dei comportamenti tenuti dagli amministratori.

8. Il giudice remittente chiede, poi, di far conoscere "se ai fini della configurazione della fattispecie sanzionatoria vi sia necessità di portare ad esecuzione la delibera di contrarre un mutuo con la stipula del relativo contratto o se invece la fattispecie si concretizza con la sola adozione della delibera di contrarre il mutuo" (terzo quesito).

Sul punto, come rappresenta il remittente, si è registrato un contrasto giurisprudenziale in quanto, la stessa Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (sentenza n. 3198/2006) e la Sezione Marche (sentenza n. 151/2007) hanno ritenuto che, per applicare la sanzione, è sufficiente la semplice adozione della delibera a contrarre un mutuo per far fronte a spese diverse da quelle di investimento, e ciò nella considerazione che la norma *de qua*, stante la sua formulazione, non richiede alcun elemento aggiuntivo ed è tesa a salvaguardare gli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria dell'ente, beni meritevoli di particolare ed anticipata protezione, mentre la Sezione Lazio (sentenza n. 3001/2005) e la Sezione Umbria (sentenza n. 128/2007), argomentando dal principio di offensività, hanno sostenuto, per contro, che la delibera di indebitamento debba essere posta ad esecuzione, con la stipula del relativo contratto.

Al riguardo queste Sezioni Riunite ritengono che ai fini della integrazione della fattispecie sanzionatoria in parola sia necessario che la delibera di contrarre un mutuo venga portata ad esecuzione mediante la stipula del relativo contratto, non essendo sufficiente, al fine suddetto, la sola adozione della delibera di contrarre il mutuo. Come è stato già osservato, infatti, non sussiste alcun dubbio sul fatto che la violazione del divieto costituzionale trovi il

suo momento genetico nell'adozione dell'atto deliberativo con il quale gli amministratori di un ente territoriale stabiliscano di dare copertura a spese di parte corrente non con entrate ordinarie, bensì mediante indebitamento. Ed, infatti, la disposizione di cui al summenzionato art. 30, comma 15, prevede che la sanzione pecuniaria venga irrogata nei confronti degli amministratori che assunsero la delibera e rapporta la sanzione all'indennità di carica percepita al momento della commissione della violazione; momento che non può essere individuato in altro che in quello della adozione della delibera. E' altrettanto indubbio, tuttavia, che in ipotesi del genere l'indebitamento non dovrebbe, di regola, concretizzarsi, tenuto conto che la norma in discussione - contestualmente alla previsione della sanzione pecuniaria - commina la nullità dei "relativi atti e contratti"; nullità che rende inefficaci ed improduttivi di ogni effetto sia la delibera di ricorso al finanziamento, sia il contratto stipulato con l'ente erogatore del finanziamento. Tali circostanze inducono a ritenere che la disposizione intenda sanzionare la condotta degli amministratori che, agendo in dispregio dei vincoli costituzionali, pongano l'ente territoriale in una situazione di pericolo, quale è quella che si verifica quando vengano minacciati gli equilibri di bilancio dell'ente stesso, così come voluti ed imposti dal legislatore nazionale a tutela degli equilibri più generali della finanza pubblica; equilibri che sono stati costituzionalmente definiti anche in termini di pareggio tra entrate e spese di parte corrente. Ma se così è, deve ritenersi che la situazione di pericolo si verifichi non nel momento in cui viene adottata la delibera, bensì nel momento in cui la delibera viene portata ad esecuzione; è, infatti, solo in questo momento che il pericolo di squilibrio del bilancio si attualizza e diviene concreto. Diversamente opinando, la sanzione dovrebbe essere applicata in ogni caso e comunque, anche quando, ad esempio, la delibera venga revocata dagli stessi amministratori che l'abbiano adottata, con la conseguenza che la norma verrebbe, in tal modo, ad essere intesa in senso talmente formalistico da non tenere conto neppure della complessità dell'agire amministrativo. Va, del resto, considerato che, aderendo all'interpretazione più rigorosa della norma, si perverrebbe all'esito di sanzionare non tanto il pericolo dello squilibrio di bilancio, quanto il rischio che si verifichi una situazione di pericolo; il che, invero, non appare conforme alla *ratio* della norma all'esame (cfr. Sez. giur. Lazio, n. 3001/2005).

A tale conclusione induce altresì la considerazione che la disposizione in parola contiene, come già si è detto, la previsione di due reazioni alla violazione del divieto costituzionale, e cioè, una sanzione oggettiva, consistente nella comminatoria di nullità dell'atto deliberativo e del contratto di finanziamento, e una sanzione personale, consistente nella irrogazione di una sanzione pecuniaria a carico dei trasgressori. Tali reazioni appaiono, peraltro, strettamente correlate l'una all'altra, tanto che la sanzione pecuniaria sembra configurarsi quale conseguenza ulteriore rispetto alla nullità degli atti (*.. i relativi atti e contratti sono nulli ... Le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria ..*). A ciò si aggiunga, inoltre, che le sanzioni sono espressamente collegate al ricorso all'indebitamento ("*Qualora gli enti locali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento*") ed appaiono, quindi, testualmente riferite ed ancorate all'ipotesi in cui sia stata portata a compimento un'operazione di accensione di mutuo o di finanziamento di altro genere, e cioè, ad un'operazione che inizia con l'atto deliberativo ma che si perfeziona solo quando il mutuo sia stato stipulato (cfr. Sez. giur. Lazio, n. 3001/2005).

Né a diverse conclusioni induce il fatto che la norma faccia espresso riferimento alla responsabilità di coloro che "adottarono la delibera". Al riguardo giova considerare che gli illeciti sottoposti alla giurisdizione contabile in generale, e segnatamente quello previsto dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, hanno natura di illeciti di evento e non di mera condotta, con la conseguenza che sebbene la norma faccia espresso riferimento alla responsabilità di "coloro che adottarono la delibera", ciò vale esclusivamente al fine di identificare coloro che della violazione debbono rispondere per avere dato luogo a quell'evento (la concreta contrazione dell'indebitamento) che costituisce la "violazione", il cui effettivo verificarsi e concretizzarsi soltanto giustifica ed impone, conformemente alla lettera

della norma, l'irrogazione della sanzione (cfr. Sez. giur. Toscana, n. 609/2006).

Alla stregua di tali considerazioni, si ritiene, in conformità al c.d. principio di "offensività in concreto" (cfr. Sez. giur. Umbria, n. 128/2007), che la fattispecie sanzionatoria in parola si consumi non già con la mera "assunzione della delibera di indebitamento", ma con l'effettiva esecuzione di tale delibera e, dunque, con la stipula del relativo contratto e con il conseguente reale "indebitamento dell'ente".

9. Occorre, poi, chiarire, essendo stato chiesto dal remittente a queste Sezioni Riunite, "se, nel caso di delibera per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna emessa successivamente al 7 novembre 2001 ma relativa a fatti accaduti precedentemente alla predetta data, il debito debba ritenersi "maturato" con il deposito della sentenza di condanna stessa, o con il momento - antecedente - in cui l'ente, soggetto passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto eseguire la controprestazione" (quarto quesito).

Come espone il remittente, sul punto la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (sentenza n. 3198/2006) sostiene, richiamando l'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000, che il debito debba ritenersi "maturato" al momento del deposito della sentenza stessa, prescindendo "da ogni ulteriore considerazione sulla fonte remota del debito (contratto, fatto illecito o altro fatto o atto idoneo a produrre l'obbligazione, secondo il disposto dell'art. 1173 c.c.); la Sezione Lazio (sentenza n. 3001/2005), invece, pur evocando la citata norma, pone l'attenzione sulla circostanza che in caso di sentenza di condanna il "debito non nasce - e quindi - non matura con la sentenza, ma preesiste ad essa, essendo insorto nel momento in cui il soggetto passivo dell'obbligazione avrebbe dovuto effettuare la controprestazione che il giudice accerta non essere stata effettuata e per la quale emette condanna di pagamento a favore del creditore".

In proposito giova considerare che la formula "debiti maturati", utilizzata recentemente con sempre maggiore frequenza dal legislatore in provvedimenti legislativi (anche in epoca più recente rispetto al provvedimento in esame: cfr., tra i tanti, art. 91 del d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5; artt. 39-quater e 39-decies del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273; art. 3 del d.l. 19 novembre 2004, n. 277) anche afferenti la disciplina degli enti locali (artt. 6 e 12 del d.P.R. 24 agosto 1993, n. 378), non risulta indicativa di un concetto giuridico univoco e determinato, né di essa sono rinvenibili nozioni legislative di settore esportabili, o quantomeno utilizzabili come parametro di orientamento, in settori diversi. Ciò premesso, deve considerarsi che, nella fattispecie sanzionatoria che qui ne occupa il termine "maturato" non si riferisce genericamente ai "debiti" gravanti sull'ente territoriale, bensì costituisce il predicato dei "debiti fuori bilancio". E' a tale formula complessa, quindi, che bisogna avere riguardo per individuare il momento della maturazione, tenuto conto che la problematica deve essere vista in un contesto giuscontabile e non civilistico.

Ciò chiarito, deve rilevarsi che l'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000, nel disciplinare il riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio, espressamente contempla i debiti fuori bilancio "derivanti da" sentenze esecutive (comma 1, lett. a). Dunque, a differenza delle altre fattispecie di debiti fuori bilancio (che può dirsi che maturino con la delibera di riconoscimento), nel caso della sentenza esecutiva il comando del giudice esclude ogni discrezionalità e sposta a monte il momento della maturazione del debito. A prescindere da ogni ulteriore considerazione sulla fonte remota del debito stesso (contratto, fatto illecito o altro fatto o atto idoneo a produrre l'obbligazione, secondo il disposto dell'art. 1173 c.c.), ciò che rileva, ai fini della soluzione della questione in parola, è la sentenza esecutiva da cui è derivato il debito fuori bilancio che l'ente intende pagare procurandosi la provvista mediante la stipulazione di un mutuo. Da ciò consegue che, poiché la sentenza esecutiva che dà luogo al debito fuori bilancio viene ad esistenza nel momento della pubblicazione, è a tale momento che deve farsi riferimento ai fini della "maturazione" dello stesso debito fuori bilancio.

Per concludere, queste Sezioni Riunite ritengono che nel caso di una delibera di indebitamento per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna emessa successivamente al 7 novembre 2001 (data di entrata in vigore della disposizione di cui all'art. 119, comma 6, della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18

ottobre 2001, n. 3), ma relativa a fatti accaduti precedentemente alla predetta data, il debito debba ritenersi "maturato" al momento del deposito della sentenza stessa, a prescindere da ogni ulteriore considerazione sulla fonte remota del debito (contratto, fatto illecito o altro fatto o atto idoneo a produrre l'obbligazione, secondo il disposto dell'art. 1173 c.c.), e non già al momento - antecedente - in cui l'ente, soggetto passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto eseguire la controprestazione da cui sia scaturita, in seguito, la sentenza esecutiva.

10. Da ultimo occorre chiarire quale sia il destinatario della sanzione, essendo stato chiesto di far conoscere "se il destinatario della sanzione pecuniaria sia lo Stato o l'ente di appartenenza degli amministratori che hanno adottato la delibera di indebitamento" (quinto quesito).

Sul punto, come espone lo stesso remittente, la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (sentenza n. 3198/2006) e la Sezione Marche (sentenza n. 151/2007) hanno sostenuto che debba essere lo Stato a dover incassare la sanzione, menzionando, in proposito, la sentenza della Corte Costituzionale n. 187/1999, vista l'assoluta omogeneità tra la sanzione di cui all'art. 46 del R.D. n. 1214/1934 e quella in esame, mentre la Sezione giurisdizionale per la Toscana (sentenza n. 609/2006) ritiene scontato che il destinatario della sanzione debba essere il Comune di appartenenza degli amministratori.

In proposito queste Sezioni Riunite ritengono che il destinatario della sanzione debba essere individuato nell'ente di appartenenza degli amministratori condannati, e ciò nella considerazione che la sanzione deve ritenersi direttamente collegata e finalizzata al ristoro del bene-valore leso, o comunque messo in pericolo, dalla condotta degli amministratori, e cioè, in primo luogo, dell'equilibrio di bilancio dell'ente di appartenenza degli amministratori che hanno deliberato l'indebitamento (cfr. Sez. giur. Toscana, 31 ottobre 2006, n. 609), ristoro cui consegue indirettamente il rispetto del patto di stabilità interno.

Inconferente appare, peraltro, ai fini che qui ne occupa, il riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 187 del 25 maggio 1999. E' sì vero, infatti, che in quella occasione il giudice delle leggi, nel pronunciarsi in sede di risoluzione di un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Siciliana sulla questione della spettanza all'erario statale ovvero a quello regionale di una sanzione pecuniaria irrogata dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana per omessa presentazione dei conti giudiziali, ai sensi dell'art. 46 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, ha dichiarato che <<spetta allo Stato (...) di fare propria l'entrata derivante dalla sanzione pecuniaria>> (Corte Cost. 25 maggio 1999, n. 187), affermando che quel provento non integra un'entrata che, a norma degli artt. 36 dello statuto della Regione Siciliana e 2 e 3 del decreto presidenziale di attuazione n. 1074 del 1965, è di spettanza regionale; ma è altrettanto vero che la sanzione di cui all'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, ora in esame, non è affatto omogenea rispetto a quella comminata dall'art. 46 del R.D. 1214/1934, il che rende del tutto inconferente, ai fini che qui ne occupa, il riferimento alla predetta sentenza del giudice delle leggi n. 187 del 1999, e poco convincente la conclusione secondo cui il beneficiario del provento della sanzione pecuniaria in discorso debba essere lo Stato e non anche l'ente di appartenenza degli amministratori che hanno adottato la delibera di indebitamento.

11. Sulla scorta di tali considerazioni queste Sezioni Riunite ritengono che ai quesiti prospettati con la questione di massima deferita dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana con l'ordinanza n. 217/2007 del 19 luglio 2007 indicata in epigrafe, debba essere data soluzione nei termini suesposti.

**PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE DEI CONTI
A SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE**

definitivamente pronunciando ai sensi dell'art. 1, comma 7, del decreto legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, nella legge 14 gennaio 1994, n. 19, **dichiara** che ai quesiti prospettati con la questione di massima iscritta al **n. 238/SR/QM** del registro

di Segreteria delle Sezioni Riunite, deferita dalla Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana con ordinanza n. 217/2007 del 19 luglio 2007 indicata i epigrafe, debba essere data soluzione nei termini seguenti:

- a) il tipo di procedimento giurisdizionale da seguire per applicare la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) deve essere quello previsto per l'ordinario giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti di cui agli artt. 43 e seguenti del R.D. n. 1038/1933 e all'art. 5 della legge n. 19/1994, non potendo trovare applicazione, in tali ipotesi, la modalità procedurale prevista dall'art. 58 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 relative ai giudizi ad istanza di parte;
- b) ai fini della configurazione della fattispecie sanzionatoria prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002, il titolo soggettivo di imputazione della sanzione deve essere determinato e valutato ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 543/1996, convertito, con modificazioni, nella legge n. 639/1996, e pertanto, ai fini della applicazione della sanzione in parola nei confronti degli amministratori che abbiano deliberato il ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento, è necessario che ricorra, nella fattispecie concreta, l'elemento soggettivo della colpa grave, o, ovviamente, del dolo;
- c) ai fini della integrazione della fattispecie sanzionatoria in parola è necessario che la delibera di contrarre il mutuo venga portata ad esecuzione mediante la stipula del relativo contratto, non essendo sufficiente, al fine suddetto, la sola adozione della delibera di contrarre il mutuo stesso.
- d) nel caso di una delibera di indebitamento per far fronte ad una sentenza esecutiva di condanna emessa successivamente al 7 novembre 2001, ma relativa a fatti accaduti precedentemente alla predetta data, il debito deve ritenersi "maturato" al momento del deposito della sentenza stessa e non già al momento - antecedente - in cui l'ente, soggetto passivo dell'obbligazione pecuniaria, avrebbe dovuto eseguire la controprestazione da cui è scaturita, in seguito, la sentenza esecutiva;
- e) l'ente destinatario della sanzione va individuato nell'ente di appartenenza degli amministratori condannati.

Dispone la restituzione degli atti alla Sezione remittente per la definizione del relativo giudizio.

Nulla per le spese.

Manda alla Segreteria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 14 novembre 2007.

Depositata in Segreteria il giorno 27 dicembre 2007

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*)