



*Consiglio regionale della Calabria*

## DOSSIER

PL n. 453/10

di iniziativa del Consigliere G. NERI recante:

"Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio del Consiglio regionale della Calabria derivante dalla sentenza esecutiva n. 384/2016 emessa dal Tribunale ordinario di Milano - XIII Sezione Civile, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a) 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	08/07/2019
DATA DI ASSEGNAZIONE ALLA COMMISSIONE	09/07/2019
COMUNICAZIONE IN CONSIGLIO	
SEDE	MERITO
PARERE PREVISTO	
NUMERO ARTICOLI	

## Normativa nazionale

D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (Artt. 51 e 73) pag. 3

*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.*

Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (art. 23) pag. 6

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

D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (art. 194) pag. 8

*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.*

Decreto-legge 31 dicembre 1996 n. 669 (art. 14) pag. 9

*Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997.*

## Normativa regionale

Legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 (art. 3 bis) pag. 10

*Disciplina del collegio dei revisori dei conti della Giunta regionale e del Consiglio regionale della Calabria.*

Regolamento interno del Consiglio regionale (art. 10) pag. 11

Regolamento interno di amministrazione e contabilità del Consiglio (art.58 e 59) pag. 12

Statuto della Regione Calabria (art. 39) pag. 14

## Documentazione citata

Principio contabile n. 2 per gli Enti Locali (Punti 102 e 103) pag. 15

*Gestione nel sistema di bilancio*

Corte dei conti Sezione di controllo per la Sicilia pag. 16

*Deliberazione n. 177/2015/PAR*

Corte dei conti Sezione di controllo per la Sicilia pag. 25

*Deliberazione n. 189/2014/PAR*

Corte dei conti Sezione di controllo per l'Emilia Romagna pag. 28

*Deliberazione n. 11/2006*

**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<sup>(96)</sup>*

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.<sup>(97)</sup>

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 impreviste, 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*<sup>(120)</sup>

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.

**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. <sup>(203)</sup>

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<sup>a</sup> 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.

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

**Articolo 194** *Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio* <sup>(711)</sup> <sup>(712)</sup>

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. <sup>(713)</sup>

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. <sup>(714)</sup>

---

(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](#).

**Decreto-legge 31 dicembre 1996 n. 669 (art. 14)**

Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997.

Publicato nella Gazz. Uff. 31 dicembre 1996, n. 305.

**14. Esecuzione forzata nei confronti di pubbliche amministrazioni.**

1. Le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici non economici e l'ente Agenzia delle entrate - Riscossione completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni [\(106\)](#) dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto [\(107\)](#) [\(108\)](#).

*omissis*

---

[\(106\)](#) Per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali emessi a seguito delle controversie relative all'esecuzione di interventi e attività derivanti dal Codice della protezione civile, il presente termine è stato fissato in centottanta giorni dall'art. [27, comma 11, D.Lgs. 2 gennaio 2018, n. 1](#).

[\(107\)](#) Comma modificato dall'art. [147, L. 23 dicembre 2000, n. 388](#) e dal comma 3 dell'art. [44, D.L. 30 settembre 2003, n. 269](#), come modificato dalla relativa legge di conversione. Successivamente, il presente comma è stato così modificato dall'art. [19-octies, comma 3, D.L. 16 ottobre 2017, n. 148](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 4 dicembre 2017, n. 172](#).

[\(108\)](#) La [Corte costituzionale, con sentenza 20-23 aprile 1998, n. 142](#) (Gazz. Uff. 29 aprile 1998, n. 17, Serie speciale), ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, sollevata in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, 28 e 97, primo comma, della Costituzione, nonché alla XVIII disposizione transitoria e finale, quarto comma, della Costituzione; ha dichiarato, inoltre, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, sollevata in riferimento agli artt. 1, primo comma, 3, 28 e 97, primo comma, della Costituzione, nonché alla XVIII disposizione transitoria e finale, quarto comma, della Costituzione. Successivamente la stessa [Corte costituzionale, con ordinanza 16-30 dicembre 1998, n. 463](#) (Gazz. Uff. 13 gennaio 1999, n. 2, Serie speciale), ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24, secondo comma, 41, primo comma e 81, quarto comma, della Costituzione.

**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* <sup>(6)</sup>.

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 102 e 103)****Gestione nel sistema di bilancio**

(Ministero dell'Interno - Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali, 18 novembre 2008)

102. Il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva non costituisce acquiescenza alla stessa e pertanto non esclude l'ammissibilità dell'impugnazione. Il medesimo riconoscimento, pertanto, deve essere accompagnato dalla riserva di ulteriori impugnazioni ove possibili e opportune.

103. Nel caso di sentenza esecutiva al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'ente per il mancato pagamento nei termini previsti decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'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](mailto:info@self-entilocali.it), [pec@pec.self-entilocali.it](mailto:pec@pec.self-entilocali.it), [www.self-entilocali.it](http://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](mailto:info@self-entilocali.it), [pec@pec.self-entilocali.it](mailto:pec@pec.self-entilocali.it), [www.self-entilocali.it](http://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)

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)

**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* )