

CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA

SETTORE BILANCIO E RAGIONERIA

RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA

Oggetto:

Procedimento di riconoscimento debiti fuori bilancio derivante dalla sentenza del Tribunale Ordinario di Catanzaro, Sezione Seconda Civile, n. 750/2022, pubblicata il 27.05.2022, nell'ambito del procedimento R.G. n. 4546/2015 - Regione Calabria vs. Sviluppo Italia Calabria S.C.P.A. in liquidazione.

Struttura Proponente:

Settore Bilancio e Ragioneria

Quadro normativo di riferimento:

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"*.

Ai fini del riconoscimento, il debito deve avere i seguenti requisiti generali:

- 1) certezza, cioè effettiva esistenza dell'obbligazione;
- 2) liquidità, nel senso che deve essere individuato il soggetto creditore, il debito sia definito nel suo ammontare e l'importo sia determinato o determinabile;
- 3) esigibilità, nel senso che il pagamento non sia dilazionato da termine o subordinato a condizione.

L'articolo 73 del d.lgs. n. 118/2011, così come integrato dall'articolo 1, comma 1 lettera a) del d.lgs. n. 126/2014, in vigore dal 1° gennaio 2015, ha introdotto, anche per le Regioni, una procedura per consentire ai debiti sorti al di fuori della legittima procedura di spesa e di stanziamento di rientrare nell'alveo della contabilità dell'ente. Difatti, il comma 1 del predetto articolo 73, così recita:

"Il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) Sentenze esecutive;*
- b) Coperture di disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione;*
- c) Ricapitalizzazioni, 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".*

Il comma 4, stabilisce, inoltre, che: *"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"*.

La disciplina giuridica introdotta dal citato articolo 73, sia per quanto riguarda la definizione delle ipotesi debitorie qualificabili come "fuori bilancio", sia per quanto riguarda l'individuazione della procedura di riconoscimento formale, riproduce sostanzialmente quanto già previsto per gli enti locali all'articolo 194 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (T.U.E.L.).

Pertanto, il percorso istruttorio seguito dalle competenti strutture del Consiglio regionale per censire e sottoporre a procedura di riconoscimento di legittimità le posizioni debitorie “fuori bilancio” di cui all’oggetto ha tenuto conto dell’ambito applicativo della normativa prevista per gli enti locali, così come esplicitato tanto dalla consolidata giurisprudenza quanto dalla più che decennale prassi applicativa.

Modalità di riconoscimento dei debiti fuori bilancio:

Il nuovo Regolamento interno di amministrazione e contabilità del Consiglio regionale, approvato con deliberazione consiliare n. 190 del 04.05.2017 disciplina le procedure da seguire per il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio del Consiglio regionale in ossequio alle novità introdotte dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.

L’articolo 59 del Regolamento dispone testualmente:

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 successivo comma 5.*
2. *A seguito della comunicazione di avvenuta conoscenza del debito fuori bilancio, il dirigente del Settore interessato predisponde 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 al comma 2, lettera e) del precedente articolo 57, 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 al comma 2, lett. a) dell’articolo 57, 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 a decorrere dalla data dell’entrata in vigore della legge regionale di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio.*

La scrivente responsabile del procedimento ha rilevato l'esistenza di un debito fuori bilancio scaturente dalla sentenza esecutiva, emessa dal Tribunale Ordinario di Catanzaro, Sezione Seconda Civile, n. 750/2022, pubblicata il 27.05.2022, nell'ambito del procedimento R.G. n. 4546/2015 - Regione Calabria vs. Sviluppo Italia Calabria S.C.P.A. in liquidazione e, a norma dell'art. 59 del Regolamento interno di amministrazione e contabilità, ha redatto la scheda debitoria n. 1 del 10/10/2022.

L'istruttoria del procedimento di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ha la preliminare e principale finalità di verificare la sussistenza o meno del formale impegno di spesa a fronte dell'obbligazione pecuniaria rappresentata, nonché l'individuazione della copertura finanziaria nel bilancio dell'esercizio 2022, onde poter procedere al riconoscimento secondo la disciplina dettata dall'articolo 73 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., regolamentata dagli articoli 58 e 59 del nuovo Regolamento interno di amministrazione e contabilità del Consiglio regionale.

Competenza del Consiglio regionale

Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio spetta all'organo consiliare, che deve non solo e non tanto sanare una o più spese assunte senza impegno, quanto verificare che ciò non pregiudichi gli equilibri di bilancio. La Sezione di Controllo per la Regione Siciliana - Adunanza Generale in sede consultiva nella camera di consiglio del 25 settembre 2014 - con la deliberazione n. 189/2014/PAR - 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”** osservando, peraltro, che l'art. 194 del TUEL - ripreso quasi integralmente dall'art. 73 del D. Lgs. n. 118/2011 - individua tassativamente i presupposti che riconducono le suddette obbligazioni, assunte in violazione delle norme che regolano le procedure di programmazione e gestione delle spese, al sistema di bilancio dell'ente.

Sul punto l'organo di controllo ha rilevato che in ciascuna delle fattispecie disciplinate dal citato art. 194 *“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”*.

La disciplina legislativa del TUEL, in quanto finalizzata alla migliore applicazione, in materia di gestione degli enti locali, dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, obbliga i singoli enti, in presenza di tutti i presupposti disciplinati dalla norma, accertati e dimostrati, utilità e arricchimento per l'ente, ad adottare con tempestività i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare, la formazione di ulteriori oneri aggiuntivi a carico dell'ente come eventuali interessi o spese di giustizia conseguenti all'azione civile di arricchimento senza causa di cui all'articolo 2041 codice civile.

La Corte dei Conti - sezione regionale di controllo dell'Emilia Romagna - con parere n. 11/06 del 07/11/2006 ha precisato, infatti, che il riconoscimento del debito, con la procedura prevista dall'art. 194 del TUEL, è un adempimento obbligatorio e non può essere lasciato alla valutazione degli amministratori o funzionari, e che la mancata tempestiva adozione degli atti amministrativi necessari è astrattamente idonea a generare responsabilità contabile per i funzionari e/o amministratori relativamente alla maggiore somma (rispetto all'arricchimento) spesa per effetto di azioni giudiziarie ai danni dell'ente.

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.

La competenza consiliare al riconoscimento e finanziamento dei debiti fuori bilancio permane anche nel caso in cui in bilancio siano stati previsti stanziamenti generici o specifici accantonati per sopperire alle fattispecie debitorie previste dalla legge.

Pertanto, secondo il nuovo orientamento della magistratura contabile siciliana, confermato, di recente, con il proprio parere n. 177 del 13/05/2015, non è possibile che le strutture amministrative dell'ente adottino provvedimenti di liquidazione e di pagamento dei debiti fuori bilancio, con particolare riferimento alle obbligazioni scaturenti da sentenze esecutive, prima della approvazione da parte del competente organo consiliare della deliberazione di riconoscimento.

Orbene, la suddetta procedura, seppur preordinata ad evitare il pericolo di un aumento di spese dovuto ad interessi, rivalutazioni monetarie e spese legali non potrà ritenersi ammissibile, rendendosi necessario disporre il provvedimento di liquidazione del debito solo a seguito del riconoscimento di legittimità da parte del Consiglio anche per la fattispecie di cui al comma 1, letta) dell'art. 73 del D. Lgs. n. 118/2011.

L'art. 23, comma 5, della legge 289/2002 (legge finanziaria 2003) ha, infine, disposto che 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. L'organo di revisione deve verificare che i provvedimenti di riconoscimento di debiti gli siano trasmessi nonché inviati alla competente procura della Corte dei Conti.

Considerazioni sulla tipologia di debiti fuori bilancio oggetto di riconoscimento con la deliberazione di cui in oggetto: sentenza provvisoriamente esecutiva.

Le sentenze immediatamente esecutive sono quelle per le quali il giudice, in pendenza dell'ulteriore grado di giudizio, dichiara la provvisoria esecutorietà tra le parti. È necessario evidenziare che il T.U.E.L. a riguardo include le sole sentenze esecutive, senza far menzione di quelle passate in giudicato, come avveniva nella disciplina del D.lgs. n. 77/1995.

Ciò implica che, mentre in passato la norma imponeva di attendere che la sentenza passasse in giudicato oppure che fosse attivata la procedura per l'esecuzione forzata della stessa, determinandosi in ogni caso per l'Ente l'aggravio dei costi connessi all'esperimento delle diverse fasi del giudizio, la nuova formulazione indica, quale fonte del riconoscimento di legittimità del debito, la presenza di una sentenza esecutiva a prescindere dal fatto che essa lo sia provvisoriamente o definitivamente.

Nel caso di debiti derivanti da sentenza esecutiva il significato del provvedimento del Consiglio non è quello di riconoscere la legittimità del debito che si impone all'Ente in virtù della forza imperativa del provvedimento giudiziale, tanto che il *Consiglio non ha alcun margine di valutazione sulla legittimità degli stessi, ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso e di verificare la necessità di adottare provvedimenti di riequilibrio finanziario* - così deliberato dalla Sezione di Controllo per la Regione Siciliana - Adunanza Generale in sede consultiva nella camera di consiglio del 25 settembre 2014 - con la deliberazione n. 189/2014/PAR che aggiunge che: *'77 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.'* (**principio contabile n.2 - punto 102**);

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, (**principio contabile n.2 - punto 103**).

Dettaglio posizione debitoria da riconoscere:

Rammentando che, ai sensi del Part. 14 D.L. 31.12.1996 n. 669, le procedure esecutive ai danni di una P.A. non possono essere intraprese prima del passaggio di 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo (termine, quest'ultimo, entro cui vanno espletati gli adempimenti di riconoscimento del debito fuori bilancio secondo la procedura di cui all'art. 73 del D. Lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii.), di seguito si elencano i dettagli relativi alla posizione debitoria derivante da sentenza esecutiva di condanna di cui il Segretariato chiede il riconoscimento della legittimità, con l'indicazione del termine per il pagamento entro i 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo:

Sentenza del Tribunale Ordinario di Catanzaro, Sezione Seconda Civile, n. 750/2022, pubblicata il 27.05.2022, nell'ambito del procedimento R.G. n. 4546/2015 - Regione Calabria vs. Sviluppo Italia Calabria S.C.P.A. in liquidazione.

- ⇒ Creditore: Sviluppo Italia Calabria S.C.p.A.
- ⇒ Importo: 28.289,69 EUR, oltre interessi legali dalla data di notifica (03/08/2015) del decreto ingiuntivo n. 550/2015 sino alla data del presunto soddisfo (31/10/2022), per un complessivo importo di 29.055,56 EUR;
- ⇒ da detto importo andrà detratta, per essere restituiti mediante compensazione nelle forme di legge, la somma di 11.623,64 EUR, già versata dal Consiglio Regionale in esecuzione dell'ordinanza ex art. 186 ter c.p.c. del 13.02.2017 (oggi revocata con la citata sentenza n. 750/2022), cui si devono aggiungere gli interessi legali dalla data del versamento (21.12.2017) sino alla data del presunto soddisfo (31/10/2022), per un complessivo ammontare di 11.879,82 EUR;
- ⇒ Scadenza per il pagamento entro 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo: 14/09/2022.

Copertura finanziaria dei debiti fuori bilancio

Alla copertura finanziaria del debito fuori bilancio de quo si provvederà mediante la disposizione, a valere sul bilancio di previsione 2022-2024 - esercizio 2022, di una variazione in aumento di euro 29.055,56 dello stanziamento di competenza e di cassa del Capitolo U61478 "Oneri da contenzioso" imputato alla Missione 1 Programma 11 Titolo 01 Macroaggregato 110 - P.d.C. U.1.10.05.04.001 - con contestuale variazione in diminuzione dello stanziamento di competenza e di cassa del Capitolo U82496 "Fondo rischi derivante dal contenzioso legale" imputato alla Missione 20 Programma 03 Titolo 01 Macroaggregato 110 - P.d.C. U.1.10.01.99.999.

Si allega alla presente il prospetto di variazione del bilancio di previsione 2022-2024, esercizio 2022, da allegare alla proposta di deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio.

Reggio Calabria, lì 10 ottobre 2022

Il Funzionario
Responsabile del Procedimento
(Dott.ssa E. D'Auria)

Il Dirigente
Settore Bilancio e Ragioneria
(Dott. Luigi Danilo Latella)