



Consiglio regionale della Calabria

SETTORE BILANCIO E RAGIONERIA

RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA

Oggetto: *Procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza esecutiva della Corte di Appello di Reggio Calabria – Sezione Lavoro n. 560/2021 , pubblicata il 22.12.2021 RG n. 542/2019, ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, e successive modificazioni.*

Struttura Proponente:

Settore Risorse Umane

Quadro normativo di riferimento:

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 successivo comma 4 - così come modificato dall’art. 3-ter del Decreto Legge 30 aprile 2019 n. 100, convertito con modificazione nella Legge 28 giugno 2019, n.58 - stabilisce che:

“Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale o la Giunta regionale provvedono entro trenta 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 la posizione debitoria “fuoribilancio” 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.



Consiglio regionale della Calabria

SETTORE BILANCIO E RAGIONERIA

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, successivamente modificato con deliberazione consiliare n. 342 del 28.09.2018, disciplina la procedura 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 succitato 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 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.*
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*



Consiglio regionale della Calabria

SETTORE BILANCIO E RAGIONERIA

data dell'entrata in vigore della legge regionale di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio.”

Il dirigente del Settore Risorse Umane, con documento interno n. 6253 del 02.12.2022, ha trasmesso allo scrivente la scheda debitoria n. 1/2022 successivamente rettificata con documento int. n. 6481 del 14.12.2022, completa della documentazione reperita a corredo dell'istruttoria effettuata, rilevando l'esistenza di un debito fuori bilancio derivante dalla Sentenza della Corte d'Appello di Reggio Calabria – Sezione lavoro n. 560/2021 pubblicata il 22/12/2021 RG n. 542/2019 Corte d'Appello di Reggio Calabria - Sez. Lavoro 1° Appello Barreca Emanuela + 3 c/ Regione Calabria e Consiglio regionale della Calabria 2° Appello Foti Giuliana c/ Regione Calabria e Consiglio regionale della Calabria Trasmissione sentenza n. 560 del 22.12.2021 notificata con formula esecutiva.e pervenuta al Settore Risorse Umane con documento interno n. 4670 del 13 settembre 2022.

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, una volta accertata e dimostrata l'utilità e l'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.



Consiglio regionale della Calabria

SETTORE BILANCIO E RAGIONERIA

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 e 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 all'esito del riconoscimento di legittimità da parte del Consiglio anche per la fattispecie di cui al comma 1, lett.a) 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: sentenze immediatamente esecutive, relative a controversie instaurate dall'ente.

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.



Consiglio regionale della Calabria

SETTORE BILANCIO E RAGIONERIA

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: *“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.”* (**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**).

È ammesso il riconoscimento, ai sensi dell'art 194, comma 1, lett. a), D. Lgs. n. 267/2000, anche dei debiti fuori bilancio derivanti da decreti ingiuntivi divenuti esecutivi (*Corte dei Conti Sez. Emilia Romagna 242/13 del 25.06.2013*), nonché quelli derivanti da lodo arbitrale rituale in materia di lavori pubblici, attesa l'equiparabilità, quanto all'efficacia, alla sentenza (*Corte dei Conti Sez. Lombardia 401/12/PAR dell'11.09.12*).

Dettaglio posizione debitoria da riconoscere:

Rammentando che, ai sensi dell'art. 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, di seguito si elencano i dettagli relativi alla posizione debitoria *de quo*, con l'indicazione del termine per il pagamento entro 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo:



Consiglio regionale della Calabria

SETTORE BILANCIO E RAGIONERIA

Sentenza della Corte d'Appello di Reggio

Calabria – Sezione lavoro n. 560/2021 pubblicata il 22/12/2021 RG n. 542/2019

Epoca della prestazione: 01/02/2012 – 31/01/2015,

MAT.	COGNOME	NOME	SENTENZA 2,5 retribuzioni difatto	INTERESSI LEGALI	RIVALUTAZIONE	TOTALE
7099	BARRECA	EMANUELA	5.633,55	72,17	585,89	6.291,61
7100	CRITELLI	VITTORIA	5.633,55	72,17	585,89	6.291,61
7101	FOTI	GIULIANA	5.633,55	72,17	585,89	6.291,61
7102	MAIONE	GELTRUDE	5.633,55	72,17	585,89	6.291,61
7104	NICITO	ELISABETTA MARIA	5.633,55	72,17	585,89	6.291,61
TOTALE COMPETENZE			28.167,75	360,85	2.929,45	31.458,05

Importo lordo €. 28.167,75

Interessi e rivalutazione € 3.290,30

Totale debito: €. 31.458,05

Scadenza pagamento: 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo avvenuta il 09/09/2022 –
09/01/2023.

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 31.458,05 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



Consiglio regionale della Calabria

SETTORE BILANCIO E RAGIONERIA

da 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, 19.12.2022

Il Responsabile del procedimento
Dott.ssa Maria MARINO

Il Dirigente del Settore Bilancio e Ragioneria
Dott. Luigi Danilo LATELLA