



Comune di Crotona

SEGRETARIO GENERALE

Ai Dirigenti
Alle P.O.
Sindaco
Presidente del Consiglio
Componenti Giunta
Al Responsabile della Trasparenza
Ai Revisori dei Conti

Direttiva del 29.11.2017

Provvedimenti di riequilibrio per la copertura e il riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Istruttoria e competenze.

Dal numero delle proposte di deliberazione che sono state presentate in Segreteria Generale per essere sottoposte all'approvazione del Consiglio Comunale emerge che la problematica dei debiti fuori bilancio acquisisce in questo Ente un rilievo determinante, potendo rappresentare fattore di negativa incisione sull'obbligo di mantenimento degli equilibri di bilancio oltre che fonte di potenziale danno erariale.

Emerge anche una ingiustificabile sotto valutazione in sede di predisposizione del bilancio preventivo delle somme necessarie a garantire non eventi eccezionali ma molti di carattere ordinario (ad esempio la manutenzione delle scuole o delle strade comunali) così come sembrerebbe emergere un ritardo nel garantire copertura finanziaria alle determinazioni d'impegno da parte dei vari uffici che comunque andrebbero adottate secondo la procedura di cui all'attuale art. 163 del codice dei contratti, almeno in relazione ai lavori di somma urgenza e di protezione civile.

Va migliorata la condivisione del bilancio: com'è noto la struttura del bilancio degli EELL, stabilita dal d. lgs. 267/2000, che prevedeva la spesa ripartita in funzioni e servizi, è stata modificata in analogia alla struttura del bilancio dello Stato secondo la classificazione per Missioni e programmi.

Le Missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici dell'ente, utilizzando le risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. Le missioni sono definite in base al riparto di competenze stabilito dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, anche tenendo conto di quelle individuate per il bilancio dello Stato.

Solo una continua condivisione ed un'accelerazione delle procedure di competenza dei Servizi Finanziari potrà garantire ai dirigenti un'effettiva conoscenza delle somme rimesse alla loro disponibilità e, nel contempo, evitare la formazione di debiti fuori bilancio.

Scopo della presente direttiva è quello di definire aspetti procedurali di riconoscimento, che a giudizio di questo ufficio scrivente presentano in atto diverse criticità e tempi e modi per un costante monitoraggio della situazione debitoria la cui omissione può condurre alla necessità di dover ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243 bis del Tuel.

Premesse di carattere generale.

La disciplina legislativa di cui al capo IV 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, 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.

La mancata tempestiva adozione degli atti amministrativi necessari è astrattamente idonea a generare responsabilità per funzionari e/o amministratori.

La proposta della deliberazione per il riconoscimento dei debiti spetta, di norma, al Responsabile del Settore competente per materia.

Tale adempimento deve essere realizzato previa idonea istruttoria che, in relazione a ciascun debito, evidenzi le modalità di insorgenza, di quantificazione e le questioni giuridiche che vi sono sottese.

Ogni annessa competenza di natura gestionale può essere assorbita nel provvedimento dell'organo consiliare senza inutile duplicazione di atti. Pertanto, a fronte dell'impegno di spesa da assumere con deliberazione consiliare spetta al Responsabile del Settore finanziario il compito di fornire il parere di regolarità contabile e l'attestazione di copertura finanziaria.

Come anzi accennato, i principi generali dell'ordinamento richiedono agli amministratori e ai funzionari degli enti locali di evidenziare con tempestività le passività insorte che determinano debiti fuori bilancio.

A tal fine, per assicurare la necessaria copertura finanziaria, il Responsabile del Settore competente per materia e/o l'amministratore che sia a conoscenza dell'esistenza di una possibile situazione di debito fuori bilancio è tenuto ad informare, con immediatezza, il Responsabile del Settore finanziario, tenuto a sua volta ad elaborare, (di concerto con l'Assessore delegato), **in assenza di previsione di sufficienti risorse finanziarie**, gli atti necessari a riportare in equilibrio la gestione mediante la previsione di copertura finanziaria utilizzando le fonti di finanziamento di cui all'art. 187, comma 2, lett. b), 191 comma 5, 193, comma 2 e 3, 194 comma 2 e 3, D. lgs 267/00 di guisa da addivenire ad un pronto riconoscimento per evitare la maturazione di interessi e spese legali a carico 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.

In tal caso il Responsabile del Servizio legale dell'Ente provvede, contestualmente alla notifica del titolo esecutivo, a comunicare al Responsabile del Settore finanziario il titolo e l'ammontare del debito da riconoscere al fine di consentire a quest'ultimo, se del caso, di proporre agli organi competenti le variazioni necessarie per dare copertura finanziaria. Il riconoscimento del debito fuori bilancio da parte dell'organo consiliare deve, comunque, avere conclusione nel termine massimo di 120 gg. dalla notifica del titolo.

A tal ultimo proposito, si osserva, infatti, 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 gg dalla notifica del titolo esecutivo.

Termine, quest'ultimo, sufficientemente ampio, per consentire l'espletamento degli adempimenti di riconoscimento del debito di cui all'art. 194.

Considerazioni su alcune tipologie di debiti riconoscibili

Preme soffermarsi, a seguito, sulle fattispecie di debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lett. a) ed e) dell'art 194 del D. Lgs 18.08.2000 n. 267 (Tuel), in quanto le più ricorrenti.

Debiti derivanti da sentenze esecutive di condanna.

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

fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso e di verificare la necessità di adottare provvedimenti di riequilibrio finanziario.

E' ammesso il riconoscimento, ai sensi dell'art 194, comma 1, lett. a), Dlgs 267/00, anche dei debiti fuori bilancio derivanti da decreti ingiuntivi divenuti esecutivi.

Si giunge a tale conclusione attraverso una interpretazione estensiva e non analogica del riferimento alle "sentenze esecutive" di cui alla predetta lett. a). Trattandosi di norma eccezionale, infatti, non è possibile procedere ad una estensione del relativo ambito applicativo, attraverso il ricorso al procedimento analogico, sub specie di analogia iuris e legis.

E', viceversa, possibile ricorrere alla interpretazione estensiva, volta a ricondurre nell'ambito applicativo della norma oggetto di interpretazione, tutti quei casi che solo apparentemente, per non essere stati espressamente menzionati, sembrano esclusi, ma che in realtà vi devono, invece, essere ricompresi alla luce della oggettiva ratio della disposizione e dei fini che si può ritenere che il legislatore abbia voluto perseguire con essa.

Alla luce di quanto sopra se ne è dedotto che l'espressione "sentenze esecutive" di cui al richiamato art. 194 comma 1 lett. a), debba interpretarsi, estensivamente, come riferito a tutti i provvedimenti giudiziari esecutivi e nel caso di specie i decreti ingiuntivi da cui derivino debiti pecuniari a carico dell'ente locale. (Corte dei Conti Sez. Emilia Romagna 242/13 del 25.06.2013).

Anche il debito derivante da lodo arbitrale rituale in materia di lavori pubblici è riconoscibile quale debito fuori bilancio, attesa l'equiparabilità, quanto all'efficacia, alla sentenza (Corte dei Conti Sez. Lombardia 401/12/PAR dell'11.09.12).

Pagamento di debiti fuori bilancio scaturenti da sentenze esecutive in assenza di previo riconoscimento in consiglio comunale

Recentemente 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, nel riscontrare una richiesta di parere afferente alla possibilità (negata dalla Corte) di procedere al riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio durante l'esercizio provvisorio di bilancio, ha rivisto, superandolo, il richiamato precedente orientamento, in coerenza con i principi contabili dell'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali che, con particolare riferimento ai debiti fuori bilancio, in tal senso dispongono:

“Nel caso di debiti derivanti da sentenza esecutiva il significato del provvedimento del Consiglio non è quello di riconoscere una legittimità del debito che già esiste, ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso.”(princ. cont. n.2 – punto 101); “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.”(princ. cont. 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.”(princ. cont. n.2 – punto 103).

Il Collegio 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, che disciplina l'ambito di applicazione e le procedure di riconoscimento del debito fuori bilancio, individua tassativamente i presupposti che conducono 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 dall'art. 194 cit. **“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.”**

A tal ultimo proposito, si ribadisce 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 gg. dalla notifica del titolo esecutivo.

Termine, quest'ultimo, sufficientemente ampio, per consentire l'espletamento degli adempimenti di cui all'art. 194.

Acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191 del Tuel.

L'art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL nell'attuale versione, seguendo gli indirizzi giurisprudenziali in materia di responsabilità per danno patrimoniale ha dato la facoltà agli enti locali di riconoscere i debiti fuori bilancio nel limite dell'indebito arricchimento.

La norma è di grande rilievo perché consente di sanare, permanentemente, i debiti fuori bilancio nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento che l'ente ha conseguito, mentre il pagamento della restante parte del debito "non riconoscibile" deve essere richiesta a chi ha ordinato o reso possibile la fornitura in quanto per tale parte il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore da un lato e l'amministratore, il funzionario ed il dipendente che hanno violato le disposizioni normative che regolano l'effettuazione delle spese dell'ente locale, dall'altro.

Si richiama l'attenzione sul fatto che la **deliberazione consiliare di riconoscimento** dei debiti fuori bilancio deve **fornire la concreta prova dell'utilità congiunta all'arricchimento per l'ente.**

I due requisiti devono coesistere, cioè il debito fuori bilancio deve essere conseguente a spese effettuate per le funzioni di competenza dell'ente, fatto che ne individua l'utilità e deve esserne derivato all'ente un arricchimento.

La quantificazione dell'utilità apportata dovrà essere corredata, ove ne ricorrano i presupposti, dall'individuazione delle carenze organizzative o delle altre cause che hanno condotto al verificarsi del debito, ivi compreso il non perfezionamento dell'impegno contabile per il mancato o negato visto di copertura finanziaria, rispetto al quale la Corte dei Conti valuterà le responsabilità anche di natura "da disservizio" quale minore risultato conseguito dall'apparato organizzativo, a seguito di omessa o carente prestazione lavorativa del dipendente, con conseguente ulteriore danno in termini di efficienza, efficacia, economicità e quindi di resa dell'azione amministrativa.

L'arricchimento va stabilito con riferimento alla **congruità dei prezzi, sulla base delle indicazioni e delle rilevazioni del mercato o dei prezziari e tariffe** approvati da enti pubblici, a ciò deputati, o dagli ordini professionali.

Dal punto di vista prettamente operativo occorrerà, quindi, ove comprovata la utilità e l'arricchimento per l'ente, procedere al riconoscimento del debito, al netto del cd. "utile di impresa", quota, quest'ultima, che, potrà eventualmente essere recuperata dal creditore, agendo direttamente nei confronti del funzionario o amministratore che ha disposto l'ordine in assenza del preventivo impegno di spesa in contabilità.

Ove, diversamente, invece, si ritenga non sia ravvisabile né comprovabile alcuna utilità ed arricchimento per l'ente a seguito della spesa effettuata in assenza del preventivo

impegno in contabilità, non potrà procedersi al relativo riconoscimento quale debito fuori bilancio.

Quanto all'eventuale azione di responsabilità contrattuale da inadempimento, deve precisarsi che, nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali, ai sensi dell'art 191, comma 4 D.lgs. 18.08.2000, n. 167, in caso di acquisizione di beni e servizi in assenza di preventivo impegno di spesa in contabilità, da assumere nel rispetto delle procedure di cui ai commi 1,2 e 3 della medesima norma, **“il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'art 194, comma 1, lett e, tra il privato fornitore e l'amministrazione, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni”**.

Rileva, in pratica, una interruzione immediata, imposta ex lege in presenza delle richiamate violazioni di legge, del rapporto di immedesimazione organica tra l'amministrazione, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura e l'ente in nome e per conto del quale hanno agito.

Risulterà, in definitiva, sotto il profilo strettamente giuridico, come se avessero agito in nome e per conto di se stessi, contraendo, in tal modo, un personale vincolo contrattuale, non imputabile alla amministrazione di appartenenza.

Il pagamento degli interessi di mora

Gli oneri per interessi di mora conseguenti a ritardato pagamento di forniture non sono riconoscibili quali debiti fuori bilancio in quanto nessuna utilità e arricchimento consegue all'ente.

Tuttavia, poiché non è pensabile che il Comune, in presenza di un'obbligazione di interessi di mora per ritardato pagamento debba sostenere un contenzioso giudiziale, al fine di poter fare rientrare il debito nella fattispecie di cui alla lettera a) del citato comma 1 dell'art. 194 TUEL e subire le ulteriori conseguenze negative della condanna alle spese del giudizio, conformemente con quanto espresso dalla Corte dei Conti, Sez. controllo Puglia, con parere 23.07.2015 n. 149, si ritiene che se l'obbligazione degli interessi scaturisca dal mancato pagamento di un credito certo, liquido ed esigibile del creditore, l'ente debitore dovrà verificare la fondatezza e la correttezza delle richieste della parte privata, valutando, eventualmente, l'opportunità di giungere ad un accordo transattivo in cui dovranno, ovviamente, essere ben chiare le reciproche concessioni (cod. civ., art. 1965).

L'Amministrazione dovrà assumere tempestivamente l'impegno di spesa e provvedere, quanto prima, al relativo pagamento per evitare il proliferare di ulteriori interessi ed il rischio di subire azioni esecutive in sede giudiziaria. Tali considerazioni sono, peraltro, avallate da quanto prescrive il nuovo principio contabile applicato (Allegato n. 4/2 al D.Lgs. 118/2011 - Aggiornato al D.M. del 20.05.2015), concernente la contabilità finanziaria, il quale al punto 6.3, capoverso. 7[^] stabilisce che: “... Le attività gestionali e contabili sono improntate al principio dell'efficienza e della celerità del procedimento di spesa, tenuto conto anche della normativa in tema di interessi moratori per ritardati pagamenti...”.

Con riferimento ai ritardi nella esecuzione dei pagamenti da parte della PA forieri di inevitabili contenziosi merita un cenno il DL 35/13, conv. in Legge 64/13, recante, tra l'altro, disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione.

Le disposizioni del DL agevolano, escludendolo dal vincolo del patto di stabilità, non solo il pagamento della tipologia di debiti in conto capitale, già riconosciuti alla data del 31.12.2012, ma anche di quelli che, pur se non ancora formalmente riconosciuti, entro la medesima data presentassero, comunque, i necessari requisiti per procedere in tal senso.

Analoga finalità è da rinvenirsi nella norma di cui all'art. 9, comma 1, lett a) – n. 2 del Decreto Legge 1.07.2009, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, secondo cui “al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i

relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi (...)"

La norma, al fine precipuo di evitare i danni connessi agli interessi sanzionatori eventualmente applicati, ai sensi del d.lgs. 192/12, in caso di ritardo nei pagamenti, introduce uno specifico obbligo di programmazione dei pagamenti, finalizzato anche a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui al patto di stabilità.

La Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede di Controllo con pronuncia n. 28/CONTR/2010 del 4 giugno 2010, ha avuto modo di affermare che l'amministrazione deve "programmare i pagamenti secondo modalità che consentano di coniugare le aspettative di adempimento nei termini (senza generare ritardi inesorabilmente fonte di responsabilità) con il rispetto dei saldi di cassa imposti dal legislatore".

Con decisione n. 182/2013/par, la sezione regionale di controllo Lombardia della Corte dei Conti, ha precisato, in merito, che con la norma in parola ed il conseguente obbligo di programmazione, il legislatore ha cercato di conciliare lo stridente conflitto tra gli obblighi attinenti, da un lato al rispetto del patto di stabilità e dall'altro al rispetto dei termini di pagamento.

Adottando un'accorta programmazione ex ante dei pagamenti secondo modalità che consentano il rispetto della normativa di finanza pubblica, è possibile prevenire la insorgenza di fattispecie/limite rappresentate dalla ineludibile alternativa tra l'adempiere all'obbligo di pagare un debito ed il rispettare il patto di stabilità.

In proposito, si affretta a precisare che la responsabilità di cui alla norma in esame si ricollega all'assoluta mancanza di qualsivoglia verifica di compatibilità e non anche all'aver effettuato valutazioni ragionevoli ex ante, ma successivamente rivelatesi sbagliate.

In tal senso depongono, sempre secondo il predetto parere, il dato testuale e le oggettive difficoltà di previsione determinate sia da un quadro normativo fortemente instabile sia dall'esistenza (nel settore della realizzazione delle opere pubbliche) di un notevole scarto temporale tra azione amministrativa e riflessi contabili.

Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio per lavori di somma urgenza

Come anzi evidenziato, l'art. 191 TUEL fissa le "Regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese".

Il primo comma dell'articolo citato individua l'ordinaria procedura di spesa per cui l'Ente può attivarsi solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5.

Solo dopo, il responsabile del servizio, conseguita l'esecutività del provvedimento di spesa, comunica al terzo interessato l'impegno e la copertura finanziaria, contestualmente all'ordinazione della prestazione.

Se questa, come detto, è la procedura ordinaria, il comma 3 dell'art. 191 risulta essere **una deroga alla disciplina ordinaria**, una sorta di "autorizzazione" da parte del legislatore a diversamente procedere in presenza di situazioni che richiedono un intervento immediato (somma urgenza) a tutela di interessi primari. Tuttavia, proprio perché si tratta di una procedura derogatoria a quella ordinaria di spesa, deve essere applicata in maniera restrittiva e deve, in ogni caso, essere seguita da una rigorosa "regolarizzazione" a posteriori, che riconduca tale spesa anomala nell'ambito della contabilità ordinaria dell'Ente.

In relazione alle **procedure contrattuali**, invece, il riferimento (le due norme utilizzano la stessa terminologia "somma urgenza") è all'art. 163 del codice dei contratti approvato con il D.lgs. 50/2016 e s.m.i.

Nell'ambito della disciplina antecedente al D.L. n. 174/2012, la norma contenuta nel comma 3 dell'art. 191 TUEL, nello stabilire che, per i lavori di somma urgenza, l'ordinazione fatta a terzi andava regolarizzata dall'Ente locale improrogabilmente entro 30 giorni e, comunque, entro la fine dell'esercizio, a pena di decadenza, serviva ad evitare che, alla fine di ciascun esercizio s'accumulassero ordinativi di pagamento per lavori di somma urgenza che, non trovando debita copertura finanziaria, si trasformavano in debiti fuori bilancio (cfr. in tal senso Cass. n. 20763/2009; Cons. Stato, Sez. 5, 23/04/2001, n. 2419).

Nell'ambito di questa logica normativa ancora attuale, **la finalità della novella legislativa del 2012 sembra essere quella di responsabilizzare maggiormente gli organi di governo dell'Ente.**

Infatti, il comma 3 dell'art. 191 così recita: "*Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, la Giunta, qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato è data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare*".

Appare chiara la volontà del legislatore di consentire una deroga alla procedura ordinaria non ogni qualvolta vi siano lavori di somma urgenza ma solo quando non vi siano sufficienti fondi a tal fine stanziati. In tale circostanza, non è possibile per l'Ente procedere all'impegno di somme sul competente capitolo o intervento di bilancio in quanto, appunto perché fondi non ve ne sono o non sono sufficienti (Sez. controllo Liguria, deliberazione n. 12/2013 e n. 22/2013).

Pertanto, il dirigente responsabile del centro di costo su cui deve essere fatta gravare la spesa deve procedere a verificare la presenza in bilancio di risorse disponibili da utilizzare per i lavori di somma urgenza e, nel caso di esito positivo, deve predisporre la determinazione dirigenziale per l'assunzione dell'impegno dei fondi.

Nell'ipotesi, invece, in cui venga appurata l'indisponibilità, in toto o in quota parte, delle risorse in bilancio, **il dirigente responsabile del centro di costo** deve predisporre una proposta di deliberazione di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio ex art. 194, comma 1, lett. e), del TUEL, **nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità, sottoponendo tale delibera alla Giunta, la quale, in base al nuovo dettato dell'art. 191 TUEL, deve attivare la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ex art. 194 di competenza dell'Organo consiliare entro il termine breve indicato dalla norma.**

Onorari richiesti dal legale di maggiore importo rispetto all'impegno contabilmente assunto.

Riguardo alla fattispecie in oggetto occorre tenere presente l'ammontare della differenza tra l'importo impegnato in contabilità e l'onorario, poi, richiesto al termine della collaborazione. Con riferimento a contrapposti orientamenti giurisprudenziali, quello, cioè, che impone il riconoscimento della spesa come debito fuori bilancio e quello che, viceversa, non ritiene necessario, in tal caso, il ricorso alla predetta procedura, si evidenzia come entrambi si fondino sul ravvisato obbligo in capo all'ente di acquisire dall'avvocato un preventivo di massima che si avvicini il più possibile alla spesa che sarà definitivamente sostenuta, così da quantificare correttamente l'impegno di spesa necessario e predisporre adeguata copertura finanziaria.

Ciò, pur in presenza di variabili, connaturali al tipo di incarico in esame, che possono determinare incertezza sulla quantificazione dell'impegno finanziario al momento

dell'ordinazione della prestazione ai sensi dell'art. 191 TUEL (lunghezza del giudizio, esito dello stesso, ecc.).

Se ne desume che, laddove la previsione di spesa iniziale non sia veritiera e ben ponderata, si realizza un vulnus alla sana e prudente gestione finanziaria, con il conseguente obbligo, indefettibile, di ricorrere alla procedura del riconoscimento del debito fuori bilancio.

Ove viceversa la spesa finale non si discosti significativamente da quella impegnata in contabilità, potendo così valutarsi quale "fisiologico scarto", potrà procedersi al mero adeguamento dello stanziamento iniziale, integrando l'originario impegno di spesa. Il tutto, ovviamente, sempre previa verifica della congruità della parcella (Corte dei Conti - Sez. Liguria, deliberazione n. 55 dell' 11.06.2013).

A tale ultimo proposito, si richiama, con specifico riferimento alla assunzione di atti di impegno di spesa derivanti da contratti di prestazione d'opera intellettuale, il principio contabile n. 2, cpv. 108, del Testo approvato dall'Osservatorio del Ministero dell'Interno il 12 marzo 2008, ai sensi del quale " l'ente deve determinare compiutamente, anche in fasi successive temporalmente, l'ammontare del compenso (esempio gli incarichi per assistenza legale) al fine di evitare la maturazione di oneri a carico del bilancio non coperti dall'impegno di spesa inizialmente assunto. Il regolamento di contabilità dell'ente potrà disciplinare l'assunzione di ulteriore impegno, per spese eccedenti l'impegno originario, dovute a cause sopravvenute ed imprevedibili".

Fonti per il finanziamento dei debiti fuori bilancio

Un cenno occorre farlo anche alle fonti cui è possibile ricorrere per il finanziamento dei debiti in questione.

In proposito rilevano le norme di cui all'art. 187, comma 2, lett. b), 191 comma 5, 193, comma 2 e 3, 194 comma 2 e 3, D. Lgs 267/00.

Con la periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente, oppure, in assenza, almeno una volta entro il 30 settembre, occorre procedere, in sede di ricognizione del permanere degli equilibri di bilancio, alla adozione degli atti necessari per il ripiano degli eventuali debiti fuori bilancio legittimamente riconoscibili.

Al fine della elencazione delle fonti di finanziamento cui può farsi, a tal uopo, ricorso, è utile riportare quanto precisato in merito dalla sezione regionale di controllo Piemonte, della Corte dei Conti, con la pronuncia n. 354/2013: "...possono essere utilizzate le seguenti risorse nell'ordine di priorità indicato:

- a. riduzione di spese correnti o utilizzo di nuove entrate, per le quali l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza;
- b. applicazione dell'eventuale avanzo di amministrazione disponibile;
- c. utilizzo di disponibilità derivanti dall'adozione di un piano triennale di riequilibrio di cui all'art. 193 c. 3;
- d. vendita di beni del patrimonio disponibile con riferimento a squilibri di parte capitale;
- e. contrazione di mutuo passivo esclusivamente per spese di investimento (principio contabile n. 2 punto 99)".

Merita interesse, ai fini strettamente operativi, anche quanto ulteriormente precisato con la pronuncia in parola, in termini di conseguenze discendenti dal mancato finanziamento dei predetti debiti fuori bilancio: *"Ai sensi dell'art 193, c. 4, la mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio resi necessari anche per il ripiano degli eventuali debiti fuori bilancio è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'art. 141, con applicazione della procedura prevista dal c. 2 del medesimo articolo. Qualora l'ente non possa far validamente fronte a debiti fuori bilancio con le modalità previste dagli artt. 193 e 194, versa in stato di dissesto finanziario (art. 244 Tuel), in questo caso trattandosi di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, l'Ente può ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis del Tuel".*

A tal specifico proposito la Corte dei Conti ha ritenuto necessario, altresì, rammentare che **“In base al principio di prudenza appare opportuno che l’ente, in sede di programmazione, per garantire il mantenimento dell’equilibrio del bilancio nel tempo, istituisca appositi stanziamenti per affrontare l’onere connesso a possibili situazioni debitorie fuori bilancio. (principio contabile n. 2 punto 105) ed a tal fine in sede di approvazione del rendiconto l’ente identifica e valuta eventuali passività potenziali al fine di predisporre adeguati accantonamenti che permettano la copertura dei futuri debiti (principio contabile n. 3 punto 105)”**.

Riguardo alle modalità per potere accedere alla fonte di finanziamento rappresentata, nello specifico, dai proventi della alienazione di beni patrimoniali disponibili, attesa la recente normativa, di cui all’art 1, comma 444, L. 228/12, si evidenzia che l’orientamento delle Sezioni della Corte dei Conti che ammettono il ricorso alla predetta fonte di finanziamento al ricorrere di due condizioni: “La prima (condizione) consiste nell’impossibilità di far fronte al finanziamento del debito con la gestione di competenza dell’esercizio in corso (mediante la riduzione delle spese correnti o l’utilizzo di nuove entrate, anche modificando le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza) o con l’applicazione dell’eventuale avanzo di amministrazione disponibile. A tal fine giova richiamare il principio contabile n. 3, punto 67, in base al quale “l’avanzo d’amministrazione non vincolato è opportuno sia utilizzato secondo le seguenti priorità: a. per finanziamento debiti fuori bilancio; b. al riequilibrio della gestione corrente; c. per accantonamenti per passività potenziali, d. al finanziamento di maggiori spese del titolo II e/o estinzione anticipata di prestiti”

La seconda condizione è che il debito fuori bilancio si riferisca alla parte capitale del bilancio.

Al riguardo si osserva che all’interno delle tipologie elencate all’art. 194 Tuel, costituiscono debiti fuori bilancio riferiti alla parte capitale tutte quelle spese che, se fossero state correttamente impegnate, sarebbero state imputate al titolo II del bilancio, quali ad esempio investimenti effettuati e non finanziati, procedure espropriative di beni per opere di pubblica utilità (vd circolare Cassa depositi 27 maggio 2003 n 1251). Qualora il debito fuori bilancio sia causato dalla restituzione di un’entrata, occorre far riferimento al tipo di spesa che è stata finanziata con la stessa; ad esempio se l’ente dopo aver realizzato un’opera pubblica finanziata da un contributo in conto capitale, deve restituirlo per qualsiasi motivo, il relativo debito può essere considerato in conto capitale.

Analogamente nell’ipotesi di entrata corrente straordinaria o di avanzo economico, impropriamente contabilizzato e speso per investimenti: in questi casi, infatti, si tratta in definitiva di un diverso finanziamento dell’investimento realizzato”.

Gli accordi transattivi

In ultimo, un breve cenno agli accordi transattivi.

Il concetto di transazione anche quando ci si muove sul territorio delle p.a. non prescinde dalla definizione (e dalla ratio) che dà il Codice civile. L’art. 1965 c.c. che apre il Capo XXV dedicato alla transazione, la descrive come «il contratto col quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine a una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro».

Tali accordi non sono previsti tra le ipotesi tassative elencate all’articolo 194 del TUEL e non sono equiparabili alle sentenze esecutive di cui alla lettera a) del comma 1 del citato articolo. La fattispecie degli accordi transattivi non può essere ricondotta al concetto di debito fuori bilancio sotteso alla disciplina in argomento.

Gli accordi transattivi presuppongono la decisione dell’Ente di pervenire ad un accordo con la controparte per cui è possibile per l’Ente definire tanto il sorgere dell’obbligazione quanto i tempi dell’adempimento. Pertanto, con riferimento agli accordi transattivi l’Ente può attivare le ordinarie procedure contabili di spesa, rapportando ad esse l’assunzione delle obbligazioni derivanti dagli accordi stessi. Tale decisione è assunta sulla base di una motivata analisi di

convenienza per l'ente di addivenire alla conclusione dell'accordo. Per quanto riguarda la questione relativa alla resa del parere dell'Organo di revisione per gli accordi transattivi si evidenzia che l'originaria formulazione dell'art. 239 comma 1, lett. b) è stata integrata dal citato D.L. 174/2012. La disposizione individua sette materie che, in base all'art. 42 ed all'art. 194 del TUEL appartengono alla competenza funzionale del Consiglio nelle quali è obbligatoria la resa del parere dell'Organo di revisione. Fra esse, al n. 6) risulta obbligatorio il parere in relazione alle "proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni". Al fine di individuare se l'atto debba essere preceduto dal parere dell'Organo di revisione, in funzione sostanzialmente ausiliaria rispetto all'Organo consiliare, non è rilevante la natura della transazione (giudiziale o stragiudiziale) ma occorre che se si tratti di procedimento che deve concludersi con delibera del Consiglio, rientrando fra le sue attribuzioni funzionali. L'obbligo riguarda principalmente le proposte di transazione riferite a: - accordi che comportano variazioni di bilancio; - accordi che comportano l'assunzione di impegni per gli esercizi successivi (art.42, comma 2, lett. i) del TUEL); - accordi che incidono su acquisti, alienazioni immobiliari e relative permutate (art. 42, comma 2, lett. l) del TUEL). Pertanto, sulla base di tali presupposti, l'art. 239, comma 1, lettera b), n. 6, del TUEL va interpretato nel senso che, con specifico riferimento alla materia delle transazioni, l'ambito nel quale l'Organo di revisione è chiamato a rendere obbligatoriamente i pareri è circoscritto alle transazioni che involgono profili di competenza del Consiglio comunale.

Adempimenti e conclusioni

Al fine di conformare le proposte di riconoscimento ai contenuti della presente direttiva, con riferimento a tutte le proposte di riconoscimento di debito fuori bilancio non ancora esitate dal Consiglio Comunale, si dispone la riformulazione delle stesse, da parte dei Responsabili di Settore competenti per materia, mediante indicazione di tutti gli elementi appena descritti per un consapevole e legittimo riconoscimento dei debiti da parte dell'organo consiliare. La rimodulazione deve essere effettuata entro e non oltre 10 giorni dalla data della presente e trasmessa al Sindaco e Presidente del Consiglio per la richiesta di iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio Comunale. Entro lo stesso termine andranno elaborate, eventualmente, proposte di deliberazione per debiti non ancora venuti ad evidenza.

Nel rammentare i rilevanti profili di responsabilità ove si concretizzi sotto il profilo soggettivo un danno erariale, si confida nella puntuale ottemperanza a quanto disposto con la presente.

La presente è inviata al Responsabile della Trasparenza per ogni opportuna valutazione e successivo adempimento.

Crotone, 29/11/2017

Il Segretario Generale
Dott. Pasquale Monea

