



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA

Composta dai Magistrati:

Giovanni Coppola	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Rossella Bocci	Primo Referendario
Francesco Sucameli	Primo Referendario (relatore)
Raffaella Miranda	Primo Referendario
Carla Serbassi	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 8 novembre 2017

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la nota prot. C.C. n. 5171 del 25 settembre 2017, con cui il Comune di Frattamaggiore (NA) ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Francesco Sucameli.

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune in epigrafe ha posto alla Sezione un parere sullo stesso tema per cui la Sezione si è già espressa con SRC Campania n. 238/2017/PAR, con alcuni quesiti di appendice.

Il *thema opinandi* concerne sempre le modalità di gestione e utilizzazione del Fondo rischi rispetto alla manifestazione di rischi per cui è stato effettuato accantonamento, segnatamente, sentenze esecutive connesse a pregressi e monitorati contenziosi.

Più specificamente chiede:

«1-se si sia o meno fuori dalla fattispecie dei debiti fuori bilancio qualora, accantonato il fondo spese relativo al contenzioso in relazione alla probabile futura soccombenza dell'Ente, pervenuta la sentenza esecutiva, che segna il sorgere dell'obbligazione giuridica passiva, si formalizzi, entro il termine previsto per il pagamento (art. 14, 1° comma, d.l. n. 669/1996, conv. dalla l. 30/1997, come modificato dall'art. 147 della l. n. 388/2000), l'impegno della spesa nelle scritture contabili attingendo dalle risorse accantonate;

2.- se, in ipotesi affermativa, debba ritenersi il sorgere dell'obbligazione passiva in concomitanza con la notifica della sentenza esecutiva, per cui l'impegno della spesa va registrato nelle scritture contabili dell'ente entro i successivi 120 giorni previsti per il pagamento, ovvero coincidente con la pubblicazione della sentenza, ancorché non ancora conosciuta, prescindendosi così dall'evento della relativa notifica, tenuto conto che il principio contabile della competenza finanziaria potenziata prevede che le spese sono impegnate quando l'obbligazione giuridica nasce ed imputate all'esercizio in cui l'obbligazione è esigibile;

3.- se, infine, ai predetti effetti in cui si articola il posto quesito, alla sentenza passata in giudicato cui fa riferimento la Commissione [ARCONET] di seguito richiamata sia equiparabile la sentenza esecutiva di soccombenza dell'ente»

PREMESSA

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della Legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma e la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio

2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che essa rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina dei principi contabili del D.lgs. n. 118/2011 e delle norme sulla gestione del bilancio di cui al TUEL.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e, pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

MERITO

1. Il presente parere viene espresso ad integrazione ed in continuità di quanto già precisato dalla Sezione con la pronuncia n. 238/2017/PAR, in materia di Fondo Rischi (FR).

Con il primo quesito, l'Ente chiede se una sentenza esecutiva, per cui peraltro è già stato effettuato un accantonamento a fondo rischi, costituisca o meno debito fuori bilancio.

Lo stesso quesito esclude, quindi, che l'ente abbia già registrato la spesa contestata e oggetto del contenzioso; in tal caso, la sussistenza di un pertinente residuo passivo non rende necessario procedere ad accantonamento a FR, in virtù del principio applicato 4/2, punto 5.2 n.3 lett *h* del D.lgs. n. 118/2011 (salvo, ovviamente, il rischio di maggiori spese da contenzioso e spese legali, per cui è necessario procedere ad accantonamento, sulla base di un coefficiente di rischio individuato dall'ente, in base alla sua discrezionalità tecnica).

La necessità di porre in essere la procedura di "riconoscimento" del debito fuori bilancio (art. 194 TUEL), anche in presenza di un accantonamento a Fondo rischi, si impone in ragione della duplice sottostante *ratio* legislativa della disposizione citata: da un lato, recuperare gli equilibri rintracciando in bilancio e destinando eventuali risorse disponibili per la copertura del debito emerso; dall'altro evidenziare eventuali profili di responsabilità correlati alla dinamica della trasformazione della passività potenziale in "debito" attuale e certo (cfr. SRC Campania n. 3/2017/PRSP, § 3.1.1)

1.1. Con riguardo alla prima finalità, si deve infatti ricordare che un "accantonamento" non costituisce in sé una copertura di bilancio. Pertanto, su di esso non è possibile impegnare e

pagare spesa (art. 167, comma 3, TUEL), essendo previamente necessario – verificatosi il rischio cui l'accantonamento è funzionale – effettuare una variazione di bilancio per fornire la capienza finanziaria necessaria ai programmi interessati dalla spesa sopravvenuta, previo riconoscimento della stessa (art. 176, 175 e 194 TUEL).

Il riconoscimento determina la competenza finanziaria, in quanto sancisce la sopravvenuta "certezza" dell'obbligazione, che costituisce un presupposto, insieme alla esigibilità (che nel caso dei provvedimenti giurisdizionali è insita nell'esecutività della sentenza) per la registrazione in bilancio della passività; detto in altri termini, solo con la sentenza esecutiva maturano i presupposti per l'imputazione a bilancio della spesa, laddove in assenza di contenzioso, la competenza finanziaria e/o economica, sarebbe stata più risalente.

1.2. Con riguardo alla seconda finalità legislativa, si deve rammentare che la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio non può non comportare l'analisi della vicenda sottostante di nascita della passività potenziale e della sua trasformazione in debito certo, tanto a livello amministrativo, valorizzando la funzione di indirizzo del Consiglio in materia di bilancio, tanto sotto il profilo contabile, con il correlato obbligo di trasmissione della delibera di riconoscimento alla competente Procura della Corte dei conti (art. 23, comma 5, della Legge n. 289/2002).

2. Con il secondo quesito, l'Ente chiede, in sostanza, se tale "certezza" si determina con il deposito del provvedimento giurisdizionale o con la sua notifica. L'incertezza che ha causato lo slittamento della competenza finanziaria che astrattamente l'obbligazione avrebbe dovuto avere in assenza di contenzioso è un'incertezza soggettiva, che il provvedimento del giudice rimuove quando viene "aliunde" a conoscenza dell'ente stesso. In ogni caso, da un punto di vista strettamente probatorio, la conoscenza ha certezza legale con la notifica o si presume comunque maturata scaduti i termini per la proposizione di impugnativa o gravame avverso il provvedimento.

3. In ultimo, con riguardo al terzo quesito, occorre tenere presente che è lo stesso legislatore (art. 194, lett. a TUEL) a specificare che per il riconoscimento è sufficiente l'esecutività del provvedimento giurisdizionale (che rende pienamente esigibile il debito).

In tale caso, atteso che l'obbligo di pagamento oltre che certo è divenuto anche esecutivo, l'ente sarà tenuto ad individuare le coperture e iscrivere la posta passiva in bilancio (art. 194).

Ove l'ente tuttavia non sia in grado di trovare copertura e quindi completare la procedura di riconoscimento, innescando l'evidenza di uno squilibrio strutturale ai sensi dell'art. 244 TUEL ("*esistenza di crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194*"), occorrerà comunque dare evidenza a tale latente passività nel risultato di amministrazione, per evitare una falsa rappresentazione del saldo di bilancio e tutelare i principi di prudenza e di verità.

All'uopo, per dare evidenza contabile dei ridetti debiti, in via surrogatoria ed analogica, potrà avvalorarsi il Fondo rischi, come componente negativa del risultato di amministrazione:

in questo modo sarà possibile comprimere la spesa nell'esercizio successivo nella misura dei debiti per cui l'ente non ha potuto completare la procedura ai sensi dell'art.194, preconstituendo, indirettamente, le condizioni per il riequilibrio e per il rinvenimento, negli esercizi successivi, delle coperture per il riconoscimento (cfr. SRC Campania n. 2014/2017/PRSP).

P.Q.M.

nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 8 novembre 2017

L'Estensore
Francesco Sucameli

Il Presidente
dott. Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria il
08 novembre 2017
Il Direttore della Segreteria
f.to Dott. Mauro Grimaldi

-