



La CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai seguenti magistrati:

Fabio VIOLA	Presidente
Alessandro BENIGNI	Consigliere
Francesco BELSANTI	Consigliere
Donato CENTRONE	Primo Referendario
Claudio GUERRINI	Primo Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 9 marzo 2018, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera del 20 febbraio 2018 - trasmessa tramite nota del Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria n. 21 del 21 febbraio 2018, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 22 febbraio 2018 con il n. 0000885-22/02/2018-SC_LIG-T85-A - con la quale il Sindaco del Comune di Imperia (IM) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 11 del 7 marzo 2018 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO IN FATTO:

Il Sindaco del Comune di Imperia formula una richiesta di parere in tema di debiti fuori bilancio derivanti da provvedimenti giudiziari esecutivi.

A tale scopo, il Sindaco ricostruisce in maniera alquanto circostanziata e con allegazione di documenti, una vicenda amministrativa riguardante l'intervenuta revisione dei prezzi del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani, la quale, tuttavia, ai fini del presente esame merita di essere esposta con riferimento soltanto ad alcuni aspetti essenziali e alle fasi più recenti.

Risulta quindi che, su richiesta della società affidataria del predetto servizio, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria ha emesso un decreto ingiuntivo, notificato in data 28 dicembre 2017, con cui si ordina al Comune di Imperia il pagamento di una somma di danaro corrispondente ad un credito certo, liquido ed esigibile vantato dalla parte ricorrente, oltre all'IVA, agli interessi dalla domanda al saldo e alle spese del relativo procedimento.

In presenza di atti dirigenziali, comunicati alla società creditrice, che già in precedenza riconoscevano la debenza della somma richiesta in pagamento, e non ravvisando ora la sussistenza di elementi per proporre opposizione al decreto ingiuntivo, la Giunta Municipale, in base all'articolo 194, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), con deliberazione del 30 gennaio 2018 ha quindi formulato al Consiglio comunale una proposta di riconoscimento del debito fuori bilancio scaturente dal summenzionato decreto ingiuntivo, con l'indicazione delle relative modalità di ripiano.

Pressoché in parallelo, la società creditrice ha aderito, con note formali del 24 gennaio 2018 e del 5 febbraio 2018, alla richiesta dell'Ente di rinunciare agli interessi riconosciuti dal decreto ingiuntivo, a condizione che il pagamento avvenga entro la data del 31 marzo 2018.

Senonché, allo stato il Consiglio comunale non è ancora giunto ad approvare la prevista deliberazione di riconoscimento del debito, in quanto nella seduta convocata nel giorno del 12 febbraio 2018 è venuto a mancare il numero legale prima della votazione finale.

Ciò posto, il Sindaco intende sapere se, dinanzi alla possibilità di evitare al Comune il maggior esborso degli interessi dovuti in base al decreto ingiuntivo, e ritenuta sussistente la copertura finanziaria nel bilancio dell'Ente, sia legittimo procedere al pagamento di cui al decreto ingiuntivo in questione con apposita determinazione del dirigente competente, prima dell'adozione da parte del Consiglio comunale della deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio prevista dalla disposizione sopra citata. Nel rivolgere la richiesta, il Sindaco assume altresì un duplice impegno, volto ad assicurare sia il nuovo inserimento della proposta di riconoscimento del debito tra gli argomenti dell'ordine del giorno della prossima seduta del Consiglio comunale, sia la trasmissione della suddetta eventuale determinazione dirigenziale autorizzativa del pagamento alla competente Procura regionale della Corte dei conti, in attuazione dell'articolo 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale in quanto sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Ente e trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali, nel rispetto quindi delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.
2. Per quanto concerne l'ammissibilità in senso oggettivo, occorre svolgere una considerazione preliminare.

In base alla descrizione, come detto ampiamente dettagliata e documentata, dell'intera fattispecie concreta che ha infine generato l'esigenza di porre il quesito in esame, inclusa quella riferita alle fasi non riportate nella narrazione in fatto di cui sopra, emergono diversi aspetti dell'operato degli organi dell'Ente sulla cui conformità alla disciplina normativa vigente si nutrono forti perplessità. Tuttavia, l'accertamento definitivo di tali probabili irregolarità non costituisce compito che la Sezione può svolgere nell'ambito della presente sede consultiva, essendo questa unicamente diretta a fornire agli enti locali un supporto ermeneutico nella materia della contabilità pubblica a beneficio della gestione amministrativa e contabile in divenire, ma semmai

rientra nell'oggetto tipico della diversa funzione di controllo intestata alla Sezione, al cui esercizio pertanto viene senz'altro demandato.

Tanto chiarito, si ritiene che la richiesta di parere in esame possa essere utilmente scrutinata da questo Collegio, posto che la corretta interpretazione della normativa applicabile al procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio rientra senza dubbio nella nozione di "contabilità pubblica" delineata nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr., in particolare, deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr., in particolare, deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009 e n. 3/AUT/2014) per delimitare l'ambito di esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

A ciò non osta il rilievo per cui il quesito risulta prospettato alla stregua di un'istanza di soluzione di un caso concreto, circostanza che, come chiarito dalle medesime pronunce appena richiamate, in linea di principio si scontrerebbe con l'impossibilità di esprimere pareri che determinino ingerenze negli spazi dell'azione amministrativa rimessi alle scelte autonome degli enti. Appare chiaro, infatti, che la questione proposta possa essere declinata in termini di generalità ed astrattezza, e in questo senso affrontata dalla Sezione in modo da fornire all'Ente istante un ausilio per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere.

3. Sulla scorta delle suesposte osservazioni, dunque, la questione di merito sulla quale questo Collegio è chiamato a pronunciarsi può essere individuata nei seguenti precisi termini:

"può un Comune, in quanto destinatario di un decreto ingiuntivo divenuto definitivamente esecutivo per la mancata proposizione di opposizione, procedere mediante determinazione dirigenziale al pagamento della somma ordinata dal giudice, prima che intervenga la deliberazione del Consiglio comunale di riconoscimento del debito fuori bilancio, nell'ipotesi in cui questa sia comunque necessaria per l'assenza di un corrispondente previo impegno di spesa, quando ciò consentirebbe di evitare

l'aggravio di oneri conseguente alla maturazione di interessi legali da corrispondere al creditore o alle spese giudiziarie connesse all'eventuale attivazione delle procedure esecutive?".

Il tema generale chiamato in causa, dunque, è quello dei debiti fuori bilancio, ovvero delle obbligazioni pecuniarie maturate senza la previa adozione dei dovuti adempimenti per la necessaria regolare assunzione dell'impegno contabile, la cui essenziale disciplina normativa si rinviene negli articoli 191, 193 e 194 del TUEL. In particolare, è quest'ultima disposizione che prevede la possibilità per gli enti locali di riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da determinate fattispecie tassativamente elencate nel primo comma, tra cui è compreso alla lett. a) il caso delle "sentenze esecutive".

Dell'estesa elaborazione giurisprudenziale (oltre che dottrina) della materia, interessa qui ricordare in particolare due approdi interpretativi che risultano ormai assolutamente consolidati.

Un primo punto considerato certo attiene alla competenza del Consiglio comunale in ordine al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, che è ritenuta esclusiva, non derogabile e non assumibile da altri organi, essenzialmente in ragione delle funzioni generali di indirizzo e controllo politico-amministrativo e di garante dell'equilibrio e della regolarità del sistema di bilancio, proprie dell'organo elettivo.

L'altro dato pacificamente acquisito è quello per cui, al di là del rilievo letterale, la riconoscibilità dei debiti derivanti da sentenze esecutive ammessa dall'art. 194, comma 1, lett. a), TUEL, è da intendersi riferita a tutti i provvedimenti giudiziari idonei a costituire un titolo esecutivo e ad instaurare un processo di esecuzione, ivi compreso, pertanto, il decreto ingiuntivo dichiarato esecutivo.

Ciò detto, la sopra operata puntuale delimitazione dell'oggetto della questione da risolvere consente di escludere dal presente campo di osservazione altri profili problematici che sorgerebbero in relazione a situazioni che presentino varianti rispetto a quella prospettata.

Così vale, ad esempio, per i casi, rispettivamente, di decreto ingiuntivo non ancora esecutivo (non essendo trascorso il periodo indicato dal codice di procedura civile), o di decreto ingiuntivo la cui esecutività è stata sospesa nell'ambito del giudizio di opposizione. Rispetto al rapporto tra tali ipotesi e la materia dei debiti fuori bilancio, infatti, sorgono una serie di ulteriori questioni il cui esame, però, non assume rilievo in relazione alla situazione qui considerata in cui, appunto, il decreto ingiuntivo ha acquistato esecutività in via definitiva.

Allo stesso modo, in quanto non direttamente rilevanti ai presenti fini, si omettono le varie e complesse considerazioni che andrebbero svolte con riguardo all'ipotesi in cui l'obbligazione sottesa al decreto ingiuntivo fosse inquadrabile in origine nella tipologia di debiti fuori bilancio di cui art. 194, comma 1, lett. e), del TUEL, relativa all'acquisizione di beni e servizi in violazione delle procedure di spesa.

Per ragioni analoghe, non si considera l'ipotesi in cui, per la somma richiesta in pagamento col decreto ingiuntivo, sia stato in precedenza già assunto regolare impegno di spesa, visto che in tal caso si verserebbe al di fuori della disciplina dei debiti fuori bilancio e residuerebbe soltanto il problema del trattamento contabile da riservare ai maggiori oneri derivanti dalle spese giudiziarie, se non preventivati nel bilancio dell'Ente.

A tale situazione è assimilabile e, pertanto, esula anch'essa dall'esame della Sezione, quella in cui il precedente impegno di spesa sussista ma per importo inferiore a quello determinato nel decreto ingiuntivo, nel qual caso le problematiche si intrecciano con il tema del possibile inquadramento della fattispecie nell'area delle cd. "passività pregresse", le quali non richiederebbero l'attivazione del procedimento di riconoscimento di debito, quanto invece la mera integrazione dell'impegno originario nonché, al verificarsi dei relativi presupposti, l'applicazione dei punti n. 5.2, lett. h) e n. 9.1 del principio contabile applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Con riferimento alla fattispecie concreta portata a conoscenza della Sezione dall'Ente istante, è bene sottolineare,

incidentalmente, che la valutazione circa la sussistenza degli elementi di questa diversa ipotesi avrebbe dovuto essere svolta dagli organi competenti, non appena avuto cognizione della passività insorta e, quindi, prima ancora che questa diventasse oggetto del decreto ingiuntivo.

4. Muovendo da tali premesse, occorre anzitutto chiarire che, per gli amministratori e i funzionari che vengono a conoscenza dell'avvenuta notificazione di un decreto ingiuntivo, rimane obbligo prioritario quello di attivare e svolgere prontamente, ciascuno per la propria competenza, il procedimento che conduce alla tempestiva convocazione del Consiglio comunale deputato all'assunzione delle determinazioni inerenti il riconoscimento del debito fuori bilancio, in modo che l'adozione della deliberazione consiliare possa giungere in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini stabiliti ed impedire la formazione di oneri aggiuntivi a carico dell'ente, come quelli connessi alla maturazione di interessi e rivalutazione monetaria o alle ulteriori spese legali conseguenti ad eventuali azioni esecutive. In tal senso già si esprimeva, nella vigenza dell'ordinamento contabile precedente al d.lgs. n. 118 del 2011, il principio contabile n. 2 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali nel testo approvato il 12 marzo 2008, sia con generale riferimento all'insorgenza di passività idonee a determinare debiti fuori bilancio di qualsiasi tipologia (punti 93, 94, 95), sia con specifico riguardo al caso dell'obbligazione derivante da sentenza esecutiva (punto 103). Non sembra potersi dubitare, infatti, che in assenza di contenuti simili nei nuovi principi contabili armonizzati, quelle indicazioni costituiscano tuttora validi criteri di azione per gli enti locali.

5. La procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ha la finalità generale di ricondurre entro il sistema di bilancio dell'ente determinate tipologie di spese generate al di fuori delle autorizzazioni già concesse.

Coerente allo scopo è la complessità della funzione assolta della delibera consiliare di riconoscimento.

In tale fase il Consiglio comunale ha, in primo luogo, il compito di riscontrare e dimostrare che la spesa rientri in una delle casistiche tipizzate dall'art. 194 TUEL. Tale accertamento si svolge secondo canoni e livelli di analisi alquanto diversi a seconda della tipologia di riferimento del debito, talora risultando sostanzialmente doveroso (come di seguito si vedrà, è questo il caso proprio dei provvedimenti giudiziari esecutivi), talaltra lasciando all'organo un certo margine di discrezionalità, come in particolare avviene con riguardo all'ipotesi di cui alla lett. e) della disposizione in parola, relativa alle obbligazioni sorte da acquisizioni di beni e servizi in violazione delle procedure di spesa.

Una volta valutata positivamente la riconoscibilità del debito, la delibera consiliare è diretta a garantire la salvaguardia degli equilibri generali di bilancio, in quanto deve contestualmente indicare le risorse per far fronte alla conseguente assunzione del nuovo impegno contabile e al relativo pagamento, individuandole tra le fonti di finanziamento consentite dall'ordinamento (cfr. in particolare, art. 193, comma 3 e art. 194, commi 2 e 3, TUEL).

La pronuncia del Consiglio comunale è altresì chiamata ad indagare su modalità e cause della irregolare formazione della posizione debitoria e ad accertare le eventuali responsabilità. Dovrebbe cioè procedersi ad esaminare le procedure e operazioni amministrative eseguite, sia al fine di rilevare le anomalie da correggere per il futuro, sia per verificare se vi siano state mancanze ascrivibili ad amministratori o funzionari dell'Ente, in grado di dar luogo in particolare a danni erariali. Tale funzione di accertamento risulta rafforzata dalla previsione legislativa dell'obbligo di invio delle delibere di riconoscimento di debiti agli organi di controllo ed alla Procura regionale della Corte dei conti (articolo 23, comma 5, legge 27 dicembre 2002, n. 289).

Come sopra accennato, sotto tale profilo la giurisprudenza della Corte dei conti ha ripetutamente osservato come, la fattispecie del riconoscimento di debiti derivanti da provvedimenti giudiziari esecutivi, presenti elementi di specificità che la distinguono dalle altre tipologie considerate dall'art. 194 TUEL.

Ciò per il fatto che, in questo caso, l'obbligazione debitoria si impone all'ente "ex se", in virtù della forza imperativa dell'atto proveniente dal giudice che vincola chiunque, e quindi tanto un soggetto privato quanto un'Amministrazione pubblica, ad osservarlo ed eseguirlo (articolo 2909 del codice civile). L'ente, cioè, è tenuto a saldare detti debiti effettuandone il pagamento, indipendentemente da qualsivoglia manifestazione di giudizio in ordine alla loro legittimità, che è già implicita nella fonte da cui promanano, tenuto conto che, in caso contrario, il creditore può ricorrere a misure esecutive per soddisfare la propria pretesa, con un pregiudizio ancora maggiore per l'ente. Si afferma anche che cambia la natura dei poteri esercitabili dall'organo consiliare, posto che ad esso non residua alcun margine di discrezionalità in ordine all'*an* e al *quantum* del debito da riconoscere, che sono esplicitati nella statuizione del giudice. Sotto questo specifico aspetto la deliberazione di riconoscimento assume una valenza meramente ricognitiva, di presa d'atto, mentre restano salve le altre funzioni di riconduzione della spesa nel sistema di bilancio nel rispetto degli equilibri finanziari e di analisi delle cause e delle eventuali responsabilità (l'orientamento è da tempo consolidato: cfr. da ultimo, deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 29/2018/PAR e deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 2/2018/PAR).

6. In ogni caso, il tempestivo svolgimento dell'iter ordinario stabilito per il riconoscimento del debito deve risultare idoneo, tanto più nel caso di provvedimenti giudiziari esecutivi, a condurre al pagamento in termini utili e a scongiurare il rischio di maggiori pregiudizi economici per l'ente. Ciò specialmente quando, come nel caso del Comune istante, l'ente trovi un'intesa con il creditore sulle modalità di adempimento dell'obbligazione derivante dal provvedimento, ad esempio per una dilazione di pagamento (ipotizzata anche dall'art. 194, comma 2, TUEL) o per la rinuncia o riduzione degli interessi. E ciò anche ove si ritenga applicabile agli enti locali (come incidentalmente adombrato in diversi pareri di sezioni regionali di controllo tra cui quello già citato della sezione pugliese) il lasso temporale di centoventi giorni tra

notificazione del titolo esecutivo e possibilità di attivare il procedimento di esecuzione forzata, previsto dall'articolo 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669, convertito nella legge 28 febbraio 1997, n. 30.

Il problema si pone per i casi in cui, per qualsivoglia ragione, il corso del procedimento relativo al riconoscimento del debito incontra ostacoli che impediscono l'adozione di una deliberazione consiliare che sia utile allo scopo. Ciò è quello che è avvenuto nel Comune istante per le riferite circostanze eccezionali, ma lo stesso potrebbe verificarsi anche in relazione a fattori più probabili, come ad esempio la tempistica non immediata per la convocazione e l'istruttoria delle deliberazioni del Consiglio comunale, oppure i limiti normativi alla gestione del bilancio e alle relative variazioni in caso di esercizio provvisorio o gestione provvisoria.

Occorre allora porsi la domanda, che è insita nel quesito posto dal Comune, se quelle stesse esigenze di evitare all'ente i danni patrimoniali rinvenibili dal mancato o tardivo adempimento dell'obbligo di pagamento derivante dal provvedimento giurisdizionale esecutivo, le quali hanno ispirato e ispirano i sopra evidenziati canoni di azione amministrativa, anche di origine giurisprudenziale, volti alla rapida adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento e al suo tempestivo pagamento, possano condurre, sempre e comunque attraverso l'interpretazione delle norme esistenti, all'individuazione della possibilità per amministratori e funzionari dell'ente stesso di effettuare detto pagamento prima dell'intervento del Consiglio comunale.

7. A tale questione, la Sezione ritiene di fornire soluzione affermativa, nei termini di seguito precisati.

7.1 Si rappresenta anzitutto l'ipotesi in cui, in considerazione dell'oggetto della spesa cui si riferisce l'obbligazione perfezionata con il provvedimento del giudice, sussista un pertinente e capiente stanziamento nel bilancio in corso di gestione.

In tale evenienza non si ravvedono ragioni per precludere all'organo competente alla gestione della spesa la possibilità di procedere all'assunzione del nuovo impegno contabile, propedeutico alle successive fasi della spesa e quindi anche al pagamento.

Ed invero, premesso che le obbligazioni giuridiche derivanti da provvedimenti giudiziari esecutivi si presentano come obbligazioni che si perfezionano senza il concorso della volontà dell'amministrazione, occorre notare che in fattispecie di questo genere non si è in presenza di alcuna situazione patologica né nel sistema di bilancio esistente, visto che già di per sé reca la copertura finanziaria per la nuova spesa, né nell'impegno contabile.

Sotto questo secondo profilo si osserva, infatti, che, come è stato tradotto in diritto positivo nel nuovo ordinamento contabile, la registrazione di un impegno di spesa può avvenire soltanto dal momento in cui l'obbligazione a carico dell'ente è giuridicamente perfezionata (cfr. punto 5.1 del già menzionato principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2). Perciò non può rilevarsi un'anomalia nell'assunzione dell'impegno a seguito dell'obbligazione giuridica che sorge e si perfeziona per effetto del provvedimento del giudice. Prima di tale momento ciò non sarebbe neppure stato possibile, come è confermato dal punto 5.2, lett. h) del medesimo principio contabile proprio con riferimento alle obbligazioni passive, solo potenziali, in attesa degli esiti di un giudizio.

L'esposta conclusione non significa che la situazione qui considerata fuoriesca dal campo di applicazione dell'art. 194 del TUEL. Anzi, anche in tali circostanze, il procedimento che culmina con la deliberazione consiliare di riconoscimento del debito continua a rappresentare la via ordinaria da seguire, che il legislatore ha evidentemente scelto di prescrivere con il richiamo anche alle sentenze esecutive, in considerazione della possibile, anche se non necessaria, presenza di elementi di irregolarità o di anomalie negli atti o fatti sottesi alla controversia giudiziale.

Ove, però, tale strada si riveli non tempestivamente e utilmente praticabile, gli amministratori o funzionari competenti potranno comunque, al verificarsi delle condizioni descritte, ugualmente attivarsi per il pagamento del debito, salvo l'obbligo per i medesimi di adoperarsi contemporaneamente per la definizione della deliberazione consiliare di riconoscimento.

Negare tale possibilità, nei casi in cui costituisce l'unico rimedio per evitare maggiori aggravii di spesa per l'ente, condurrebbe questa Sezione a privilegiare un formalismo giuridico che si appalesa all'evidenza non giustificato. Come sarà evidenziato meglio in seguito, infatti, la sottoposizione della fattispecie di spesa da provvedimento giurisdizionale esecutivo all'esame del Consiglio comunale in un momento successivo al pagamento del debito, lascia inalterati i poteri e i margini di valutazione che competono all'organo nell'ambito della deliberazione di riconoscimento e che potrà esercitare con uguali modalità e, soprattutto, con pari efficacia e rilevanza.

7.2 Può accadere, invece, che nel bilancio in corso di gestione non sussista uno stanziamento con oggetto corrispondente al tipo di spesa derivante dal provvedimento del giudice, oppure che tale stanziamento non offra più la necessaria capienza. In tale evenienza, si ha di fronte effettivamente una situazione patologica del bilancio, che non è in grado di recepire il nuovo fenomeno di rilevanza finanziaria. Ed è in relazione a questa situazione, e ad altre simili, che si svolge una delle ricordate funzioni proprie della deliberazione di riconoscimento del debito, ovvero quella della sua riconduzione al sistema di bilancio attraverso l'individuazione delle modalità di copertura.

Ciò nonostante, si ritiene che, sempre sul presupposto della non avvenuta tempestiva convocazione dell'organo consiliare, le apposite disponibilità di bilancio, necessarie per procedere al pagamento del debito ed evitare aggravii di spesa, possano essere ugualmente individuate attraverso l'esercizio dei poteri di variazione del bilancio spettanti in via ordinaria agli altri organi dell'ente.

Tale soluzione, d'altronde, si rivela pienamente in linea con l'attuale conformazione degli schemi contabili armonizzati degli enti locali, in cui si può distinguere, anche concettualmente, un bilancio cd. "decisionale", corrispondente al bilancio di previsione per missioni e programmi sottoposto all'approvazione del Consiglio comunale (l'unità di voto è il programma), e un bilancio cd. "gestionale", ovvero il Piano esecutivo di gestione (PEG) elaborato dalla Giunta, nel quale le previsioni del primo documento vengono ulteriormente articolate.

Il nuovo sistema di classificazione del bilancio si riverbera anche sulla distribuzione delle competenze nella materia delle variazioni di bilancio, le quali, come noto, rappresentano un importante strumento con cui viene garantita la necessaria flessibilità della gestione finanziaria.

Rinviando all'analitica disciplina contenuta principalmente nell'articolo 175 del TUEL, peraltro da coordinarsi con le norme e i limiti relativi all'esercizio provvisorio e alla gestione provvisoria (in specie l'art. 163 TUEL e il punto 8 del principio applicato di cui all'allegato 4/2), si osserva che, anche nel mutato quadro, la regola generale individua nel Consiglio l'organo deputato ad adottare le variazioni del bilancio di previsione, salve specifiche eccezioni. Alla Giunta, di contro, è invece formalmente riconosciuta, oltre alla competenza per alcune variazioni del bilancio di previsioni non aventi natura discrezionale, la pressoché esclusiva titolarità delle variazioni del Piano esecutivo di gestione, fatte solo salve alcune competenze rimesse ad organi dell'apparato amministrativo. Nella nuova disciplina, infatti, degli spazi per variazioni sia al bilancio di previsione che al Piano esecutivo di gestione sono attribuiti anche al responsabile finanziario dell'ente o ai singoli responsabili della spesa.

A fronte di questa precisa definizione dei diversi livelli di competenza e di responsabilità, appare dunque indubitabile che l'esercizio dei poteri di variazione spettanti alla Giunta e ai responsabili finanziari o della spesa non sia impedito dinanzi all'obbligo di adeguarsi al provvedimento del giudice, ove non si sia riusciti a provvedere in tempo con la deliberazione consiliare. Ciò, ovviamente, non determina un'esautorazione di poteri del Consiglio comunale, posto che, anche in tale circostanza, occorre ugualmente portare a compimento il procedimento di riconoscimento del debito previsto dall'art. 194 TUEL. In tale sede, l'organo consiliare potrà verificare e ratificare l'operato degli organi precedentemente intervenuti, ma potrà anche scegliere di adottare, attraverso variazioni di bilancio di propria pertinenza, una diversa soluzione in ordine alle modalità di finanziamento del nuovo debito.

7.3 Quest'ultima osservazione permette altresì di considerare praticabile, al fine di adeguare il sistema di bilancio alla necessità di adempiere all'obbligo di pagamento discendente dal provvedimento esecutivo del giudice, anche l'adozione in via d'urgenza da parte della Giunta di una variazione di bilancio di competenza del Consiglio, ai sensi degli articoli 42, comma 4 e 175, comma 4, del TUEL. Si ritiene infatti che l'esigenza di evitare maggiori oneri a carico dell'ente possa essere sufficiente ai fini della richiesta motivazione da sottoporre all'esame dell'organo consiliare.

Si osserva, anzi, che tale opportunità consente di poter accedere fin da subito, per il ripiano del nuovo debito, allo strumento finanziario più idoneo allo scopo, ovvero alle risorse eventualmente accantonate nel bilancio di previsione a titolo di fondo rischi derivanti da contenzioso, il cui utilizzo in via ordinaria richiede, appunto, in base all'attuale sistema di classificazione delle spese e alle regole fissate dall'art. 175 TUEL, una variazione di bilancio di competenza del Consiglio.

Anche in questo caso, la successiva verifica da parte dell'organo consiliare resta senz'altro garantita, non solo con la previsione della ratifica a pena di decadenza delle variazioni d'urgenza entro i sessanta giorni seguenti, ma anche perché non viene meno la necessità di pervenire comunque alla deliberazione di riconoscimento del debito, in occasione della quale il Consiglio potrà disporre dei suoi poteri con immutata efficacia.

8. Risulta dunque chiaramente assodato che, in tutte le esposte ipotesi in cui si ritiene ammissibile il pagamento del debito derivante da decreto ingiuntivo prima della delibera consiliare di riconoscimento, la necessità di pervenire comunque all'adozione di tale provvedimento rimane confermata, perché in tal senso è espressa la volontà del legislatore nell'art. 194 TUEL.

Si è anche fatto cenno all'osservazione per cui il Consiglio, sebbene giunto a deliberare soltanto dopo il pagamento, può nondimeno svolgere in tale successivo momento le funzioni tipiche del procedimento, con gli stessi margini di valutazione e la stessa efficacia di cui avrebbe disposto ove il procedimento medesimo avesse avuto corso regolare.

Si tratta ora di precisare meglio tale asserzione.

In effetti, il punto che, *prima facie*, può generare qualche problematicità è soltanto quello che si ricollega al rilievo per cui, con l'anticipato pagamento del debito, viene a determinarsi l'ingresso nella gestione finanziaria dell'ente di un fenomeno di spesa manifestatosi in modo anomalo e prima non rilevato, quando invece tale prerogativa viene tradizionalmente riservata al Consiglio comunale in sede di deliberazione di riconoscimento.

A questo riguardo, occorre tuttavia rifarsi a quanto innanzi già riferito in ordine alla peculiarità del riconoscimento di debito da provvedimenti giudiziari esecutivi. Si è visto, infatti, che nel caso all'attenzione l'organo consiliare non dispone di uno spazio valutativo in ordine alla legittimità del debito e alla necessità di riportarlo all'interno del bilancio, trattandosi di adempimento assolutamente doveroso e vincolato in virtù della forza imperativa della statuizione del giudice.

Ne consegue che, sotto siffatto specifico profilo, il diverso organo che, ordinando il pagamento del debito, anticipa gli effetti del riconoscimento, non provoca una compressione, e con essa un *vulnus*, dei poteri consiliari. Si può anzi affermare che esso soggiaccia, come il Consiglio, all'obbligo derivante dal provvedimento esecutivo e abbia quindi agito, nell'ambito delle proprie competenze, per assicurarne l'esecuzione.

Per quanto concerne, invece, l'integra conservazione dei poteri del Consiglio sulle modalità di copertura del debito fuori bilancio già pagato, sono sufficienti le notazioni in precedenza già svolte con riferimento a tutte le ipotesi considerate.

Infine, anche con riferimento alla funzione di accertamento delle cause e delle responsabilità delle fattispecie di debito, non vi è dubbio che in sede di deliberazione di riconoscimento successiva al pagamento, essa possa svolgersi con le stesse modalità ed efficacia e potrà ovviamente riguardare anche l'operato degli organi che hanno disposto il previo pagamento.

9. In conclusione, questa Sezione ritiene che, in coerenza con i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e con l'interesse pubblico volto ad evitare

inutili sprechi di danaro pubblico, sia possibile per i competenti organi dell'ente locale, nelle ipotesi e con le modalità precisate nel presente pronunciamento, procedere al pagamento dell'obbligazione derivante da un provvedimento giurisdizionale esecutivo anche prima della deliberazione consiliare di riconoscimento. Restano comunque salvi l'obbligo della pronta attivazione e celere definizione del procedimento di cui all'art. 194 TUEL, nonché quello di includere la determinazione relativa al pagamento anticipato nella documentazione da trasmettere alla competente Procura della Corte dei conti ai sensi dell'art. 23 della legge n. 289 del 2002.

Nei precisati termini la Sezione si esprime in ordine alla questione giuridica astratta individuata sulla base della richiesta di parere pervenuta, senza che le considerazioni ed indicazioni riportate nella presente pronuncia possano precludere o limitare in alcun modo altre possibili future valutazioni, nella pertinente sede del controllo, sui vari profili della fattispecie concreta descritta dall'Ente istante qui non presi direttamente in esame.

P.Q.M.

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Imperia.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, al Sindaco del Comune di Imperia (IM).

Così deliberato in Genova nella camera di consiglio del 9 marzo 2018.

Il magistrato relatore
(Claudio Guerrini)

Il Presidente
(Fabio Viola)

Depositato in segreteria il 22 marzo 2018

Per il funzionario preposto
(dott.ssa Cinzia Camera)