

COMUNE DI MELISSANO

PROVINCIA DI LECCE

ORGANO DI REVISIONE ECONOMICO-FINANZIARIA

<i>Verbale n. 5</i> <i>Data 30/03/2016</i>	OGGETTO: Parere sulle proposte di deliberazione di Consiglio Comunale nn. 6-7-8-9 e 11 relative al riconoscimento di debiti fuori bilancio ex art. 194 TUEL.
---	--

L'anno duemilasedici, il giorno trenta del mese di marzo, alle ore 18,00, l'organo di revisione economico finanziaria esprime il proprio parere in merito alle seguenti proposte di deliberazione di Consiglio Comunale, pervenute in data 09/02 e 11/02 dell'anno 2016 a mezzo pec :

- n. 6 del 09/02/2016 ad oggetto: *RICONOSCIMENTO DEBITI FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 194, COMMA 1, LETTERA e) DEL D. LGS. 267/2000 – TUEL*
- n. 7 del 09/02/2016 ad oggetto: *RICONOSCIMENTO DEBITI FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 194, COMMA 1, LETTERA e) DEL D. LGS. 267/2000 – TUEL*
- n. 8 del 09/02/2016 ad oggetto: *RICONOSCIMENTO DEBITI FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 194, COMMA 1, LETTERA e) DEL D.LGS. 267/2000 – TUEL*
- n. 9 del 09/02/2016 ad oggetto: *RICONOSCIMENTO DEBITI FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 194, COMMA 1, LETTERA e) DEL D.LGS. 267/2000 – TUEL*
- N. 11 dell'11/02/2016 ad oggetto: *RICONOSCIMENTO DEBITI FUORI BILANCIO AI SENSI DELL'ART. 194, COMMA 1, LETTERA e) DEL D.LGS. 267/2000 – TUEL. Fattura n. 613/12 dell'ambulatorio veterinario del Dott. Enrico De Metrio da Nardò.*

Richiamato l'art. 239, comma 1, lettera b), n. 9, del d.Lgs. n. 267/2000, il quale prevede che l'organo di revisione esprima un parere sulle proposte di riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio e sulle transazioni;

Esaminata le proposte in oggetto con le quali viene richiesto al Consiglio Comunale il riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e) del T.U.E.L.;

Preliminarmente si fa presente che la formulazione del parere di che trattasi ha richiesto una tempistica inusuale a causa della particolare problematica affrontata che ha richiesto un approfondito esame dei pronunce emesse al riguardo dalle diverse Sezioni di Controllo della Corte dei Conti che si sono espresse sulla materia, a volte anche con orientamenti differenti.

Comunque la questione principale da esaminare nel presente parere concerne la possibilità di riconoscere un debito fuori bilancio nel corso dell'esercizio provvisorio.

Al riguardo si, rileva che l'art. 163 del T.U.E.L., così come modificato dal d.lgs. 126/2014, prevede testualmente:

1. *Se il bilancio di previsione non è approvato dal Consiglio entro il 31 dicembre dell'anno precedente, la gestione finanziaria dell'ente si svolge nel rispetto dei principi applicati della contabilità finanziaria riguardanti l'esercizio provvisorio o la gestione provvisoria..... (omissis)....*
2. *(omissis)....Nel corso della gestione provvisoria l'ente può assumere solo obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, quelle tassativamente regolate dalla legge e quelle necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente. Nel corso della gestione provvisoria l'ente può disporre pagamenti solo per l'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, per le spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni,*

imposte e tasse, ed, in particolare, per le sole operazioni necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente.

Nel quadro appena delineato, a parere dello scrivente organo di revisione, non risulta possibile procedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio provvisorio, e ciò per due argomentazioni: primo, in quanto la delibera di riconoscimento può essere adottata solo in occasione di precise scansioni temporali, in particolare in sede di approvazione del bilancio di previsione ovvero in occasione della delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art 193, comma 2, del TUEL; secondo, in quanto il principio di tipicità e tassatività delle spese consentite nel corso dell'esercizio provvisorio esclude che si possa procedere all'adempimento di obbligazioni che non rientrano nei casi contemplati e, ancor di più, se di carattere eccezionale (come quelle aventi a oggetto debiti fuori bilancio).

Questo orientamento è stato espresso anche da alcune Sezioni Regionali della stessa Corte dei Conti (cfr. Campania n. 203/2013, Sicilia n. 78/2014, n. 189/2014, n. 177/2015 e n. 18/2016) che nei pareri resi ha ribadito che non è possibile procedere al riconoscimento di debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio provvisorio, salvo nell'ipotesi prevista dalla lett. a) del succitato art. 194, comma 1, del D.lgs. n. 267/2000 relativamente al riconoscimento di d.f.b. derivanti da sentenze esecutive.

Volendo comunque esprimere un parere nel merito delle fattispecie evidenziate nelle succitate proposte si rileva:

1) Proposte n. 6, 7 e 8 con le quali viene disposto il riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio derivanti da incarichi professionali conferiti per l'assistenza in giudizio innanzi al TAR Puglia – Sez. di Lecce negli anni 2006, 2007 e 2008. Il professionista incaricato ha trasmesso specifiche note delle competenze ad egli spettanti i cui importi sono sottoposti al riconoscimento da parte del C.C. quale d.f.b.

Si osserva preliminarmente che nelle proposte di che trattasi viene evidenziato che gli incarichi de qua risultano regolarmente conferiti con deliberazione di Giunta Comunale e che le somme inizialmente previste quale compenso risultano regolarmente impegnate con successiva determinazione del responsabile del servizio. Detto impegno si è poi rivelato insufficiente rispetto all'onorario richiesto dal professionista.

Al riguardo si richiama il Principio contabile 2, punto 108, il quale precisa che *“nel caso di contratti di prestazione d'opera intellettuale 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”*.

In forza di questo assunto e al fine di evitare il formarsi di debiti fuori bilancio, l'ente avrebbe dovuto richiedere in ogni esercizio al professionista incaricato, fino alla conclusione della/e causa/e instaurata/e, di confermare o variare il relativo preventivo di spesa e, nel caso di variazione in aumento, integrare l'iniziale impegno di spesa.

In altri termini, fatti successivi non prevedibili al momento dell'originario impegno di spesa quali il protrarsi della durata del processo, costituiscono una legittima causa giuridica per la spesa da sostenere e consentono, quindi, di assumere il relativo impegno in bilancio. In questa ipotesi, anzi, il ricorso all'istituto del riconoscimento del debito fuori bilancio contrasterebbe con i principi di contabilità pubblica. Ne consegue che *“ qualora l'importo legittimamente impegnato si riveli insufficiente, la differenza non realizza automaticamente una fattispecie di debito fuori bilancio, da legittimare ai sensi dell'art 194, co. 1, lett. e TUEL ”*(Corte dei Conti LOMBARDIA/19/2009/PAR del 5 febbraio 2009).

Ed infatti, la stessa Corte dei Conti ha più volte precisato che l'impegno di spesa per prestazioni professionali a tutela dell'ente può dirsi assunto correttamente quando in presenza di un eventuale maggior onere (emergente dall'imprevedibile lunga durata della causa), l'ente al fine di

garantire la copertura finanziaria procede ad adeguare lo stanziamento iniziale integrando l'originario impegno di spesa (in senso conforme, Sez. Contr. reg. Campania, parere n. 9/2007).

Con l'attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili (ex del d.lgs. n. 118/2011 e succ. mod.) e, in particolare, con l'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, i richiamati principi elaborati dalla giurisprudenza contabile trovano ulteriore conferma. Infatti, nell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/11 relativo al principio generale di competenza finanziaria, si afferma che "gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui esigibilità non è determinabile, sono imputati all'esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa. In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui prevista dall'articolo 3, comma 4 del presente decreto, se l'obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell'impegno ed alla sua immediata re-imputazione all'esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale. Al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio, l'ente chiede ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l'impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni. Nell'esercizio in cui l'impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo pluriennale vincolato al fine di consentire la copertura dell'impegno nell'esercizio in cui l'obbligazione è imputata. Al riguardo si ricorda che l'articolo 3, comma 4, del succitato decreto prevede che le variazioni agli stanziamenti del fondo pluriennale vincolato dell'esercizio in corso e dell'esercizio precedente necessarie alla reimputazione delle entrate e delle spese reimputate sono effettuate con provvedimento amministrativo della giunta entro i termini previsti per l'approvazione del rendiconto (cfr. Corte dei Conti, Sez. Regionale Controllo, Lombardia, parere n. 200 del 20/05/2015).

L'obbligo di procurarsi un congruo preventivo del corrispettivo, oltre a gravare sulla pubblica amministrazione e discendere da principi di sana gestione contabile, è oggi un espresso obbligo gravante sullo stesso professionista per effetto delle innovative disposizioni di cui all'art. 9 del D.L. n. 1/2012 conv. L. n. 27/2012. Tale norma ha abrogato le tariffe professionali e ha stabilito che *“Il compenso per le prestazioni professionali è pattuito al momento del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista deve rendere noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento alla conclusione dell'incarico”*.

Diversamente la sottostima del compenso, la mancanza assoluta di stima o la sua contabilizzazione per importi irrisori non può che comportare la formazione di un debito extra-bilancio.

Infatti, nel caso di stima mancante in assoluto o oggettivamente inadeguata in relazione alle caratteristiche della causa (mediante l'impegno di una somma "irrisoria" o comunque ingiustificatamente incongrua), l'unica via perseguibile per la riconduzione del debito al bilancio dell'ente è quella del ricorso alla procedura del riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e), sussistendo il debito, in alternativa al mancato riconoscimento, direttamente in capo al funzionario che ha consentito la prestazione, ex art. 191, comma 4, TUEL.

In definitiva, l'adozione di una formale deliberazione di riconoscimento consente la verifica sull'utilità del patrocinio, nonché di attivare il controllo in relazione a possibili profili di responsabilità erariale, stante l'obbligo di trasmissione delle deliberazioni di riconoscimento dei debiti fuori bilancio alla competente Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti (art. 23 della Legge n. 289/2002).

La regola secondo cui i debiti per incarichi a legali esterni, ove maggiori rispetto a quelli contabilizzati senza una causa di oggettiva imprevedibilità, con una non ingiustificata "irrisorietà" o "non congruità" dell'importo contabilizzato, devono essere riconosciuti attraverso la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio deve essere confermata anche nel mutato quadro normativo, per effetto dell'entrata in vigore, dal 1° gennaio 2015, della nuova contabilità pubblica (Dlgs. n. 118/2011).

Ove peraltro emergesse una non congruità dell'impegno originario imputabile a circostanze soggettive, imputabili al professionista o al funzionario che ha consentito la spesa, la maggior somma dovrà invece essere oggetto della procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1 lett. e), nei limiti del valutato "arricchimento" per l'ente.

Altrimenti opinando, infatti, il funzionario che ha operato in modo incauto o non diligente potrebbe facilmente sottrarsi alla responsabilità diretta (art. 191, comma 4 TUEL) e al filtro valutativo che la legge prevede che il Consiglio eserciti in sede di riconoscimento del debito per prestazioni per beni e servizi, a garanzia della propria competenza autorizzativa della spesa.

Nel merito dei casi contemplati, dalle proposte in argomento non si evince:

- a) Se l'impegno iniziale è stato assunto in forza di un regolare preventivo di spesa;
- b) Se l'importo del debito fuori bilancio da riconoscere tenga conto delle somme che risultano comunque impegnate negli esercizi precedenti;
- c) Se il professionista ha mai comunicato la variazione del compenso fissato inizialmente nell'attribuzione dell'incarico negli esercizi successivi per cause sopravvenute;
- d) Se l'ente locale ha comunque tratto dimostrati ed accertati vantaggi dalla prestazione del professionista.

2) Proposta n. 9 con la quale viene disposto il riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio derivante da competenze richieste da un legale con riferimento ad un giudizio instaurato contro il Comune di Melissano per il mancato pagamento di parcella emessa a seguito della prestazione effettuata in qualità di difensore dell'ente. Il professionista incaricato ha trasmesso specifica nota delle competenze ad egli spettanti il cui importo è sottoposto al riconoscimento da parte del C.C. quale d.f.b.

Si tratta dell'ultima casistica prevista dall'articolo 194, comma 1, lett. e) del TUEL per la quale sono necessari tre fattori concomitanti:

- la completa assenza di un procedimento di erogazione di spesa o la presenza di un procedimento di spesa irregolarmente posto in essere, attuato in violazione delle norme giuscontabili che presiedono alla correttezza dell'iter procedimentale;
- la dimostrazione, che pur in assenza del prescritto procedimento di spesa o per effetto della sua irregolare formalizzazione, l'ente locale ha comunque tratto accertati e dimostrati vantaggi, legislativamente identificati in specifiche utilità con conseguente arricchimento;
- l'esercizio di pubbliche funzioni o servizi di competenza dell'ente.

L'Osservatorio Finanza e contabilità enti locali nel Principio Contabile n. 2/98 e ss. precisa che il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ascrivibili alla lettera e) comporta l'accertamento della sussistenza contemporanea:

a) dell'elemento dell'utilità pubblica, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza che va valutata in relazione alla realizzazione dei vantaggi economici corrispondenti agli interessi istituzionali dell'ente. Sono comunque da qualificarsi utili e vantaggiose le spese specificatamente previste per legge.

b) dell'arricchimento senza giusta causa, che corrisponde alla diminuzione patrimoniale sofferta senza giusta causa dal soggetto privato e terzo che va indennizzato, quantomeno nei limiti dell'arricchimento ottenuto dall'ente.

In definitiva, non sono riconoscibili ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL,:

- gli oneri per interessi,
- le somme per rivalutazione monetaria,
- le spese giudiziali ed in generale tutti gli esborsi per i quali è configurabile un nesso eziologico con il ritardato pagamento del dovuto al terzo. Dette fattispecie, riconducibili al danno ingiusto restano a carico del dipendente pubblico che ha concorso a cagionarlo.

A parere dello scrivente organo di revisione, per quanto sopra detto, la spesa da riconoscere può essere riconducibile a quest'ultima fattispecie.

3) Proposta n. 11 con la quale viene disposto il riconoscimento di legittimità di un debito fuori bilancio derivante da competenze richieste da un professionista veterinario con riferimento ad una prestazione effettuata a favore del Comune di Melissano. Il professionista incaricato ha trasmesso specifica nota delle competenze ad egli spettanti il cui importo è sottoposto al riconoscimento da parte del C.C. quale d.f.b.

In merito alla formulata richiesta, detto della sua legittimità con riferimento all'utilità conseguita dall'ente, si rileva unicamente la discordanza tra la data esecuzione della prestazione (26/09/2015) e la data di ricezione della relativa fattura (14/11/2012), dovuta probabilmente ad un errore di battitura.

Da ultimo, corre l'obbligo di segnalare la circostanza che detti debiti, di cui se ne chiede il riconoscimento della legittimità da parte del Consiglio Comunale, vista l'anzianità dovrebbero essere stati già oggetto di ricognizione in sede di predisposizione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale più volte presentato ed approvato dallo stesso consesso, ai sensi di quanto previsto dal comma 7 dell'art. 243-bis del T.U.E.L., e ciò al fine di consentire l'emersione della complessiva situazione debitoria dell'Ente, funzionale all'adozione di un piano di risanamento del bilancio dell'Ente, effettivo ed efficace. Tale situazione è stata anche segnalata nelle osservazioni formulate in merito alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale dal Magistrato Istruttore della Sezione di Controllo della Corte dei Conti della Puglia di cui alla nota n. 54380549 del 19/02/2016 con la quale si invitava l'Ente a chiarire l'esatto ammontare della debiti fuori bilancio riconosciuti e riconoscibili.

Per tutte le argomentazioni sopra evidenziate, questo Organo di Revisione

Vista la documentazione acquisita agli atti dell'ufficio;

Visto il d.Lgs. n. 267/2000;

Visto lo Statuto Comunale;

Visto il vigente Regolamento comunale di contabilità;

ESPRIME

parere *NON FAVOREVOLE* sulle proposte di deliberazione in oggetto.

L'organo di revisione economico-finanziaria
Dr.ssa Caterina Proto