



COMUNE DI PALERMO

Ufficio di Staff del Segretario Generale

Piazza Pretoria n. 1 Palermo

Tel: 091/7402305 – fax: 091/7402478

e-mail: segretariogenerale@comune.palermo.it

Palermo 11/12/2014

prot. n. 1004405/USG

Responsabile del procedimento: Funzionario amm. vo Dott.ssa M.C. Scalia

e-mail: m.c.scalia@comune.palermo.it

OGGETTO: Riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Circolare

E-mail

c.agnello@comune.palermo.it

Al Sig. Capo Area del Bilancio e delle Risorse Finanziarie

l.brucato@comune.palermo.it

Al Sig. Dirigente del Settore Bilancio e Tributi

dirigenti@comune.palermo.it

Ai Sigg. Dirigenti

ufficio.digabinetto@comune.palermo.it e, p.c.

Al Sig. Sindaco

presidenzacc@comune.palermo.it

Al Sig. Presidente CC

collegiodeirevisori@comune.palermo.it

Al Collegio dei Revisori

g.geraci@comune.palermo.it

Al Sig. Avvocato Capo

Com'è noto, con la Deliberazione n. 2/2005Cons, la Corte dei Conti-Sezione Riunite per la Regione Sicilia in sede consultiva ha ammesso – con riferimento ai debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive e al fine di evitare il determinarsi di ulteriori costi al crescere degli interessi – la possibilità per gli organi amministrativi, accertata la sussistenza del provvedimento giurisdizionale esecutivo, di procedere al relativo pagamento anche prima della deliberazione consiliare di riconoscimento.

Il Collegio, infatti, in quella sede, valutate le differenti fattispecie disciplinate dall'art. 194 TUEL¹, ha reputato che il riconoscimento del debito fuori bilancio derivante da un provvedimento

¹ Ai sensi del quale "Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze esecutive; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) acquisizione di beni e servizi, in violazione

giurisdizionale esecutivo “... non lascia alcun margine di apprezzamento discrezionale al Consiglio Comunale”, precisando che “...di fronte ad un titolo esecutivo, l’organo assembleare dell’ente locale non deve compiere alcuna valutazione, non potendo, in ogni caso, impedire il pagamento del relativo debito”.

Recentemente, però, 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 ricontrare una richiesta di parere avanzata dal Comune di Vita ed 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 riconducono le suddette obbligazioni – assunte in violazione delle norme che regolano le procedure di programmazione e gestione delle spese – al sistema di bilancio dell’ente.

Sul punto l’organo di controllo ha rilevato che in ciascuna delle fattispecie disciplinate 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 accettare 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.*”

Interpellata ad esprimere un parere circa l’eventualità di procedere al riconoscimento di un debito fuori bilancio derivante da una sentenza provvisoriamente esecutiva, durante l’esercizio provvisorio di bilancio, la Sezione di controllo, come detto, ha (in maniera forse opinabile) escluso la suddetta possibilità, chiarendo il proprio avviso nei seguenti termini:

“*In primo luogo, 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. Si tratta, non a caso, dei momenti in cui gli equilibri di bilancio vengono valutati in maniera approfondita e complessa. Di conseguenza, ipotizzare che si possa provvedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio proprio durante la <<vacanza>> di bilancio, costituirebbe un’evidente aporia logica. In*

degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell’articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l’ente, nell’ambito dell’espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.”

secondo luogo, 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, di carattere eccezionale (come quelle aventi a oggetto debiti fuori bilancio). ”

Il nuovo orientamento della magistratura contabile siciliana impone certamente una programmazione della gestione finanziaria dell'ente ancora più puntuale e, conseguentemente, una riflessione sulle procedure di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio, con particolare riferimento alle obbligazioni scaturenti da sentenze esecutive, per le quali le SS.LL, ad oggi, nei limiti delle risorse stanziate in bilancio, hanno provveduto all'adozione del provvedimento di liquidazione ed al successivo pagamento, prima della approvazione da parte del competente organo consiliare della deliberazione di riconoscimento.

Orbene, alla luce di quanto sopra esposto, la suddetta procedura, seppur preordinata ad evitare il pericolo di un aumento di spese dovuto ad interessi, rivalutazioni monetarie e spese legali, non potrà ritenersi ulteriormente ammissibile, rendendosi necessario disporre il provvedimento di liquidazione del debito solo all'esito del riconoscimento di legittimità da parte del Consiglio Comunale anche per la fattispecie di cui al comma 1, lett.a) dell'art. 194 del D.lgs 267/2000.

Si coglie, altresì, l'occasione per richiamare l'attenzione delle SS.LL. sulla condivisa posizione assunta dal Collegio dei Revisori che, in occasione della espressione del parere sulle proposte di deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio, ha costantemente evidenziato agli uffici la necessità di porre in essere adeguate procedure interne volte a scongiurare eventuali azioni coattive nei confronti dell'Amministrazione, a seguito della non tempestiva ottemperanza alle obbligazioni assunte, sollecitando, al contempo, le funzioni dirigenziali coinvolte nelle procedure in argomento a dare contezza dei provvedimenti posti in essere a tutela dell'Erario pubblico.

Ebbene, nell'evidenziare la significatività delle osservazioni formulate dall'organo di revisione, appare opportuno disporre che nella scheda a corredo della proposta di deliberazione da sottoporre all'organo consiliare per il riconoscimento del debito fuori bilancio – che ad ogni buon fine si allega alla presente – sia individuato il presunto responsabile del danno erariale, opportunamente indicato dal Dirigente responsabile del Servizio nonché dal Capo Area e/Dirigente del Settore, ovvero che le competenti funzioni dirigenziali attestino l'insussistenza di un responsabile, indicandone espressamente le relative motivazioni.

Con riferimento, poi, ai debiti fuori bilancio scaturenti da sentenze, al fine di evitare la molteplice produzione di proposte deliberative, ancorché aventi medesima origine, derivanti dal successivo avvio dell'iter procedurale inerente il riconoscimento delle spese di registrazione delle sentenze, si suggerisce di prevedere nel contesto delle somme riguardanti il riconoscimento delle spese accessorie (interessi, spese di giudizio ed eventuale rivalutazione monetaria) anche l'importo presumibile delle spese attinenti alla registrazione della sentenza.

Tale previsione dovrà essere preceduta da una preliminare verifica da effettuarsi sul sito istituzionale dell'Agenzia delle Entrate, avendo cura di accertare non soltanto l'esattezza dell'importo della tassazione (in misura fissa o proporzionale, in relazione alla tipologia del provvedimento giurisdizionale), ma anche il rispetto dei presupposti previsti dalla vigente normativa fiscale in materia. debito fuori bilancio.²

Giova, altresì, ricordare che nei casi di condanna solidale dell'Amministrazione comunale, al fine di non configurare ulteriori profili di danno erariale, è necessario avviare tempestivamente e a cura dell'ufficio proponente il debito fuori bilancio le azioni di regresso tendenti al recupero delle somme – secondo le percentuali previste dalla sentenza – mediante l'emanazione di provvedimenti di accertamento in entrata e atti di costituzione in mora da notificare ai soggetti terzi debitori.

² Cfr. sul punto della riconoscibilità dell'importo per spese di registrazione delle sentenze Corte dei Conti – Sez. di controllo per la Regione siciliana, nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 2 aprile 2014, Deliberazione n. 55/2014 PAR .

In caso di eventuale esito infruttuoso degli atti di costituzione in mora in argomento, le funzioni dirigenziali dovranno altresì procedere all'iscrizione al ruolo e/o al recupero coattivo, per mezzo dell'Avvocatura comunale.

Appare opportuno, da ultimo, segnalare al Capo Area del Bilancio e delle Risorse Finanziarie ed al Sig. Dirigente del Settore Bilancio e Tributi, cui la presente è egualmente indirizzata per competenza, la necessità di modificare la scheda D1 – relativa all'attestazione per richiesta di maggiori risorse finanziarie da destinare ai debiti fuori bilancio – eliminando nella sezione dedicata alla segnalazione concernente il debito fuori bilancio la voce :

“si è già proceduto alla liquidazione con Determinazione Dirigenziale n. _____ del _____ ”, in quanto incompatibile con i contenuti della presente.

Nel rammentare che ove si concretizzi sotto il profilo soggettivo un danno erariale, l'Amministrazione dovrà, nel ricorso dei relativi presupposti, legittimamente esercitare azione di rivalsa nei confronti dell'amministratore o del dipendente il cui comportamento ha provocato conseguenze dannose per l'amministrazione, si confida nella puntuale ottemperanza a quanto disposto con la presente.

Distinti saluti.

Il Segretario Generale
Dott. Fabrizio Dall'Acqua.



COMUNE DI PALERMO
AREA _____
SETTORE _____

SCHEDA PER ACCERTAMENTO E RICONOSCIMENTO DEBITI FUORI BILANCIO

Creditore: _____

Oggetto della spesa: _____

Tipo ed estremi del documento comprovante la spesa (n. e data fattura e altra documentazione probatoria): _____

Epoca in cui è sorta l'obbligazione: _____

Importo lordo: _____

Di cui : interessi _____ altri oneri accessori _____

Causa, fine ed utilità pubblica conseguita: _____

Motivo per il quale non è stato adottato il provvedimento amministrativo di impegno: _____

IL DIPENDENTE RESPONSABILE DEL SERVIZIO COMPETENTE, per conoscenza diretta o sulla base di documentazione acquisita agli atti, attesta che la presentazione è stata regolarmente eseguita.

I SOTTOSCRITTI attestano che:

viene individuato quale responsabile del debito fuori bilancio di cui alla presente proposta di Deliberazione (proposta n. _____ del _____) il soggetto di cui si indicano le generalità:

Cognome _____

Nome _____

Data di nascita _____ Indirizzo di
Residenza _____

il quale all'epoca dei fatti prestava servizio presso _____ (indicare Ufficio)

in relazione al debito fuori bilancio di cui alla presente proposta di Deliberazione (proposta n. _____ del _____) non è individuabile alcun soggetto responsabile per le motivazioni in appresso indicate:

I SOTTOSCRITTI dichiarano, inoltre, sotto la propria personale responsabilità:

1. che le notizie e gli elementi sopra descritti corrispondono a verità e sono stati controllati;
2. che l'opera, fornitura o prestazione è stata acquisita al patrimonio dell'ente;
3. che sulla base di riscontri tecnico-contabili i prezzi sono da ritenersi congrui;³
4. che il presente debito fuori bilanci non è caduto in prescrizione ai sensi degli articoli 2934 e seguenti del codice civile e che lo stesso non trova copertura, né totale né parziale, fra i residui passivi risultanti dall'ultimo conto consuntivo approvato e regolarmente assunti ex art. 191 T.U.

Data _____

IL DIRIGENTE DEL SERVIZIO

IL CAPO AREA/DIRIGENTE DEL SETTORE

³ Per i debiti riferiti all'acquisizione di beni immobili, anche a seguito di procedure espropriative, deve farsi riferimento agli estremi catastali dei beni ed alla stima del valore degli stessi da parte dell'Ufficio tecnico comunale, o a perizia giurata, che integrino eventuali accordi preliminari di transazione.