



Deliberazione n. 7/2022/PAR

**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER**

**LA VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE**

**COLLEGIO N. 2**

composta dai magistrati:

Franco Massi presidente

Fabrizio Gentile consigliere

Franco Vietti consigliere relatore

Davide Floridia referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del giorno 9 maggio 2022;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d.

12 luglio 1934, n.1214, e successive modificazioni;

vista la legge 21 marzo 1953, n.161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 e successive modificazioni;

visto il decreto legislativo 5 ottobre 2010, n.179 (*Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*), concernente l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n.14 e successive modificazioni;

visto il "Protocollo sulle attività di collaborazione fra la Sezione

*regionale di controllo, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il*

*Consiglio permanente degli enti locali*", sottoscritto il 6 aprile 2012 e,

in particolare, l'articolo 4 (Attività consultiva);

viste le note 15 maggio 2017, n. 167 e 31 luglio 2019, n. 822, con le

quali il Presidente della Sezione ha fissato i criteri sulla formulazione

delle richieste di parere e sul relativo procedimento;

visto il decreto 16 febbraio 2022, n. 3, con il quale il Presidente della

Sezione ha costituito i Collegi, ai sensi dell'articolo 3 del richiamato

d.lgs. n. 179/2010;

vista la richiesta di parere formulata dalla Commissione straordinaria

del Comune di Saint-Pierre per il tramite del Presidente del Consiglio

permanente degli enti locali (CPEL), assunta agli atti di questa

Sezione con prot. n. 296 del 21 aprile 2022;

vista l'ordinanza 27 aprile 2022, n. 10, con la quale il Presidente della

Sezione ha assegnato la predisposizione del suddetto parere al

consigliere Franco Vietti, disponendo, altresì, la convocazione del

Collegio n. 2 per l'odierna adunanza, in collegamento da remoto

(videoconferenza), al fine dell'esame della proposta di parere;

## **FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe, il Presidente del Consiglio

permanente degli enti locali (CPEL) ha inoltrato a questa Sezione la

richiesta di parere formulata dalla Commissione straordinaria del

Comune di Saint-Pierre, avente ad oggetto "*Richiesta di parere alla*

*Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ai sensi*

*dell'articolo 4 del protocollo d'intesa sulle attività di collaborazione fra*

*la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Consiglio permanente degli enti locali della Valle d'Aosta, in merito all'obbligo di attivazione della procedura di riconoscimento di debito fuori bilancio di cui all'art. 194, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 267/2000, a fronte di una sentenza del Consiglio di Stato di condanna di un Comune al pagamento delle spese giudiziali per il doppio grado di giudizio stante precedente accantonamento a Fondo Rischi Contenzioso".*

*Nello specifico, il quesito dell'Ente è così formulato (testualmente): "si chiede di conoscere il parere di codesta Spettabile Corte in relazione all'obbligo di attivazione della procedura di riconoscimento di debito fuori bilancio di cui all'art. 194, comma 1, lettera a) del Decreto Legislativo n. 267/2000, dell'intero importo derivante da una sentenza sfavorevole ad un Comune, pronunciata, in secondo grado, dal Consiglio di Stato, con la quale l'Ente è stato condannato al pagamento delle spese legali della controparte vittoriosa. In particolare si prega di voler prendere in considerazione l'ipotesi in cui l'ente sia risultato vittorioso all'esito del giudizio amministrativo di primo grado e, ciò nonostante, abbia prudentemente accantonato nel Fondo Rischi Contenzioso, nell'esercizio precedente a quello di pronuncia della sentenza di secondo grado, con apposita variazione di bilancio – e, quindi, investendo della relativa competenza in termini di gestione del bilancio, l'Organo consiliare – un importo quasi del tutto bastate a fronteggiare l'onere in questione. Si chiede, quindi, di conoscere se sia sufficiente applicare la quota parte dell'avanzo di*

*amministrazione accantonato, nel quale confluirà l'anzidetto Fondo Rischi Contenzioso con l'approvazione del conto del bilancio dell'esercizio precedente e procedere a specifica variazione di bilancio per l'esercizio in corso per fronteggiare la parte di spese legali non coperta dal fondo, manifestatasi, comunque, nel corrente anno – nel quale la sentenza di secondo grado è stata emanata e pubblicata anche se non notificata con formula esecutiva né, tantomeno, il legale di controparte ha ancora emesso parcella o la controparte medesima ha avanzato alcuna richiesta di adempimento – ovvero se si debba, comunque, procedere, con apposita deliberazione del Consiglio Comunale, al riconoscimento di un debito fuori bilancio per la parte delle spese di cui si tratta non coperta dall'accantonamento".*

## **DIRITTO**

**1.** Preliminarmente all'esame del merito della richiesta di parere, occorre verificare se la stessa presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica e la rispondenza degli stessi a problematiche generali e astratte, e non già a casi specifici, in ottemperanza a quanto espressamente previsto dalla legge e nel rispetto della giurisprudenza di questa Corte.

**1.1** Quanto al primo profilo, la richiesta di parere in epigrafe proviene dalla Commissione straordinaria del Comune di Saint-Pierre, per il

tramite del Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), a ciò legittimato dall'art. 4 del *"Protocollo sulle attività di collaborazione fra la Sezione regionale di controllo, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Consiglio permanente degli enti locali"*, in premessa citato. La Commissione straordinaria è stata istituita con D.P.R. 10 febbraio 2020, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 58 del 7 marzo 2020, con il quale è stato disposto, ai sensi dell'art 143 del TUEL, lo scioglimento del Consiglio comunale di Saint-Pierre e il contestuale affidamento della gestione del Comune alla stessa Commissione, la quale esercita *"fino all'insediamento degli organi ordinari a norma di legge, le attribuzioni spettanti al consiglio comunale, alla giunta ed al sindaco, nonché ogni altro potere ed incarico connesso alle medesime"*. Pertanto, la richiesta di parere risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo.

**1.2** Per quanto riguarda l'ammissibilità oggettiva, occorre, innanzitutto, considerare che il decreto istitutivo della Sezione attribuisce a questa il compito di pronunciare, nei confronti delle amministrazioni interessate, *"motivati avvisi nelle materie di contabilità pubblica"* (art. 1, comma 5, d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179).

**1.2.1** Ciò posto, allo scopo di individuare i limiti di tale funzione consultiva, è necessario richiamare le linee fondamentali della nozione di *"contabilità pubblica"* tracciate dalla giurisprudenza contabile. La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, ha ricondotto la nozione di contabilità pubblica *"...alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale,*

*l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli", fermo restando, però, che "le richieste di parere non possono concernere l'adozione di specifici atti di gestione, né inerire ad attività già espletate, ma devono avere ad oggetto questioni di carattere generale, non potendo in alcun caso l'attività consultiva della Corte concretarsi in una compartecipazione all'amministrazione attiva o in una sua approvazione". In tal senso, resta precluso alle Sezioni regionali di controllo di assurgere a organi di consulenza generale delle autonomie locali, escludendo interventi nelle concrete attività gestionali ed amministrative che ricadono nell'esclusiva competenza degli organi comunali competenti.*

**1.2.2** Il perimetro tracciato dalla Sezione delle Autonomie e i relativi limiti oggettivi alle richieste di pareri sono stati confermati dalle Sezioni riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010, con la quale è stato ribadito che *"il concetto di contabilità pubblica – di cui l'istituto del bilancio rappresenta l'aspetto principale – consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici" e che tale nozione consente di mettere in luce sia "la distinzione tra attività di gestione e attività di amministrazione", sia l'"autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo". Le SS.RR.*

hanno inoltre rimarcato come l'attività consultiva debba essere svolta senza costituire un'interferenza con le funzioni requirenti o giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che, di fatto, si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali.

**1.2.3** Allo stesso proposito giova, ancora, rammentare quanto ritenuto da questa Sezione – in considerazione della peculiare disciplina del citato d.lgs. n. 179/2010 – in ordine alla riferibilità della nozione di “*contabilità pubblica*” ai temi e agli argomenti che ordinariamente costituiscono (o possono costituire) oggetto di controllo da parte della Sezione (*ex multis*, deliberazione n.17 del 18 settembre 2013).

**1.2.4** Infine, sempre in relazione al profilo oggettivo, corre l'obbligo di richiamare le note prot. n.167 del 15 maggio 2017 e prot. n. 822 del 31 luglio 2019 del Presidente di questa Sezione, in materia di richiesta di motivato avviso, con le quali, in adesione alle linee fondamentali tracciate in argomento sopra richiamate, è stata espressamente evidenziata l'esigenza che ogni richiesta di parere debba contenere l'attestazione dell'“*assenza*”:

- *di provvedimenti già adottati dall'Amministrazione, non essendo consentita la verifica ex post della loro regolarità o legittimità, né l'ingerenza del giudice contabile nell'attività di amministrazione attiva;*
- *di dirette o potenziali commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte dei conti;*
- *d'interferenze con procedimenti giurisdizionali civili, amministrativi o penali;*

- di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico”.

**1.2.5** Con riferimento a quanto sopra riportato, pur essendo la richiesta di parere piuttosto disarticolata, questo Collegio valuta, *in primis*, che la stessa riguarda il tema generale dei debiti fuori bilancio, pacificamente ricompreso nella nozione di contabilità pubblica come perimetrata dalla giurisprudenza innanzi richiamata. In secondo luogo, la richiesta avanzata interessa una questione connessa alla corretta applicazione dell’art. 194, comma 1, lettera a), del TUEL, in presenza di determinate condizioni, richiedendo al riguardo la definizione di una posizione univoca e certa di natura generale e trasversale a tutti gli enti locali.

Corre l’obbligo, infine, di evidenziare che, pur essendo la richiesta in esame sprovvista dell’attestazione di cui al punto 1.2.4, questa Sezione, nel richiamare i soggetti legittimati ad osservare in futuro il predetto adempimento, ritiene che la mancata attestazione non ne precluda l’esame, in quanto, come già evidenziato, ricorrono i presupposti essenziali per accertarne l’ammissibilità anche sotto il profilo oggettivo.

**2.** Nel merito, occorre preliminarmente inquadrare sotto il profilo normativo il tema generale dei debiti fuori bilancio, i quali, in sintesi, rappresentano delle obbligazioni pecuniarie maturate senza la previa adozione dei procedimenti correlati alla regolare assunzione dell’impegno di spesa. La disciplina essenziale è contenuta negli articoli 191, 193 e 194 del TUEL. In particolare, tale ultima



disposizione prevede che, con deliberazione consiliare di cui all'art.

193, comma 2, concernente la verifica degli equilibri finanziari, da

adottarsi, di norma, entro il 31 luglio di ogni anno, o con diversa

periodicità stabilita dal regolamento 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 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.

**2.1** Pur rilevandosi un'evidente eterogeneità delle sopra indicate

fattispecie, la disciplina richiamata non prevede alcuna disposizione

specificata o diversificata per quella di cui ci si occupa la quale, a

differenza di tutte altre, presenta la peculiarità di non comportare

alcun margine di discrezionalità in capo all'Organo consiliare nel

valutare, in sede di riconoscimento, l'*an* della regolarizzazione e il *quantum* del debito, poiché l'entità dello stesso è stabilita nella misura indicata dall'autorità giudiziaria (cfr. *ex multis* SS.RR. sentenza n. 12/2007/QM).

Alla luce di tale assunto, la consolidata giurisprudenza di questa Corte (cfr. *ex multis* Sezione di controllo per la Puglia, deliberazione n. 29/2018) ha già acclarato che la deliberazione consiliare di riconoscimento del debito fuori bilancio derivante da sentenze esecutive non attiene, quindi, al profilo della legittimità - poiché già dedotto in sede giudiziale - quanto piuttosto alla duplice necessità di:

a) ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria maturato all'esterno che può alterare gli equilibri di bilancio;

b) accertare le cause che hanno generato l'obbligo e le eventuali responsabilità. E' il caso di sottolineare che tale necessità trova diretta correlazione con la previsione contenuta all'art. 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 concernente l'obbligo di trasmissione dei provvedimenti di riconoscimento di debiti fuori bilancio posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, (dunque, enti locali compresi) agli organi di controllo e alla competente procura della Corte dei conti.

**2.2** Relativamente alla indefettibilità della deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva, si sono prodotti due differenti orientamenti

giurisprudenziali, l'uno escludente che il pagamento del debito possa avvenire prima della suddetta deliberazione, l'altro, minoritario, di senso opposto. In ordine a tali diversi approdi giurisprudenziali, si è espressa la Sezione delle Autonomie la quale, con deliberazione n. 27/2019/QMIG, ha statuito il seguente principio di diritto *“il pagamento di un debito fuori bilancio rinveniente da una sentenza esecutiva deve, sempre, essere preceduto dall’approvazione da parte del Consiglio dell’ente della relativa deliberazione di riconoscimento”*. Ciò vale indipendentemente dall'accantonamento a Fondo rischi contenzioso e, a maggior ragione, come nel caso prospettato dal Comune istante, quando tale accantonamento non sia sufficiente a dare copertura integrale agli oneri conseguenti dalla sentenza di condanna. L'essenziale funzione assolta, tra le altre, dalla deliberazione consiliare di riconoscimento, quale fondamentale momento di valutazione della incidenza degli oneri che si vanno ad assumere sugli equilibri di bilancio, induce la Sezione delle Autonomie a precisare ulteriormente che *“Sotto tale profilo appare opportuno rimarcare come tale finalità potrebbe essere frustrata laddove l’anzidetta deliberazione intervenga dopo il pagamento e come, in ogni caso, l'accantonamento di somme in bilancio non esima dalla doverosa verifica circa la effettività dei mezzi di copertura, anche in relazione alla sussistenza di ulteriori passività”*.

**2.3** Questo Collegio rammenta, al riguardo, che il Fondo rischi spese legali (Fondo rischi contenzioso), come delineato nel principio contabile n. 4/2, punto 5.2, lettera h), allegato al d.lgs. n. 118/2011,

riguarda accantonamenti che prudenzialmente l'Ente è tenuto ad effettuare qualora, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, venga condannato al pagamento di spese. Tale accantonamento è effettuato in presenza di un'obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio appunto), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa.

Vale la pena di sottolineare a margine che, in ordine all'importanza degli accantonamenti da effettuare al fondo in argomento in presenza delle condizioni sopra richiamate, questa Sezione ha già più volte segnalato agli enti locali regionali e ai rispettivi organi di revisione di porre la massima attenzione sull'adeguatezza degli stessi, in ragione della necessità di preservare il bilancio da possibili squilibri derivanti dal finanziamento di oneri maturati a seguito di sentenze avverse e, ciò, sin dal primo grado di giudizio (cfr., da ultimo, deliberazioni nn. 10/2020, 17/2020, 4/2021, 3/2022).

**2.4** L'accantonamento di cui al punto precedente deve essere effettuato a fronte di passività condizionate. Soltanto l'esito del giudizio trasforma la passività potenziale in debito fuori bilancio. Di conseguenza, l'esistenza dell'accantonamento al fondo, sul quale non è possibile impegnare e pagare alcuna spesa (art. 167, comma 3, TUEL), non costituisce l'elemento che consente di determinare se si è in presenza di un debito fuori bilancio, ma costituisce lo strumento che, se adeguatamente valorizzato, consente di assicurare la necessaria copertura finanziaria del debito previamente

riconosciuto nella sua interezza: *“Il riconoscimento determina la competenza finanziaria, in quanto sancisce la sopravvenuta certezza dell’obbligazione, che costituisce presupposto, insieme all’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”* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 249/2017).

**2.5** Sottolinea ancora il Comune, nell’ipotesi prospettata, che la sentenza di condanna è stata depositata e pubblicata ma non notificata, desumendosi da ciò un elemento di dubbio se procedere al riconoscimento del debito o attendere la notifica nelle forme di legge della stessa. Al riguardo, questo Collegio rammenta che, per evenienze analoghe, la giurisprudenza di questa Corte, con riferimento all’art. 194, comma 1, lettera a), si è pronunciata rilevando che *“poiché la sentenza esecutiva che dà luogo al debito fuori bilancio viene ad esistenza nel momento della pubblicazione, è da tale momento che deve farsi riferimento ai fini della maturazione dello stesso debito fuori bilancio”* (in tal senso SS.RR. in sede giurisdizionale, sentenza n. 12/2007; Sezione regionale di controllo per il Molise, deliberazione n. 173/2014; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 326/2017). Come, ancora, evidenziato dalla Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 21/2018), ai fini di una corretta gestione finanziaria l’emersione di un debito non previsto nel bilancio di previsione deve essere portata

tempestivamente al Consiglio dell'Ente per l'adozione dei necessari provvedimenti ai sensi dell'art. 194, comma 1, del TUEL, restando, pertanto, in capo all'Amministrazione l'onere di procedere con la massima sollecitudine. Quanto alla fattispecie di cui alla lettera a) della sopra citata disposizione, tale obbligo *"decorre, in un'ottica prudenziale, dalla data del deposito della sentenza di condanna cioè dal momento del giuridico perfezionamento della relativa pubblicazione (art. 133, c.1, c.p.c.). E' in questo momento infatti che sorge l'obbligazione giuridica, vincolante (almeno in via provvisoria) e non programmata nell'ambito del ciclo del bilancio dell'ente"* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 326/2017).

Sul punto, appare ancora utile segnalare che, ai fini di escludere un intempestivo riconoscimento del debito fuori bilancio, per la fattispecie in parola, ed evitare ritardi ingiustificati comportanti la maturazione di ulteriori, quanto dannosi, oneri, questo Collegio concorda quanto già evidenziato da precedente giurisprudenza di questa Corte, come di seguito riportato: *"tenuto conto che per l'avvio delle procedure di esecuzione forzata nei confronti delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30 e s.m.i., è richiesto il decorso di 120 giorni dalla notifica della sentenza esecutiva, tale lasso di temporale segna anche il termine massimo entro il quale il riconoscimento può dirsi fisiologicamente e non tardivamente disposto dal Consiglio comunale"* (cfr. Sezione

regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 38/2018).

**P. Q. M.**

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste esprime il parere di cui alla richiesta della Commissione straordinaria del Comune di Saint-Pierre, per il tramite del Presidente del Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), assunta agli atti di questa Sezione con prot. n. 296 del 21 aprile 2022, nei termini di cui in motivazione.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, alla Commissione straordinaria del Comune di Saint-Pierre, nonché al Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e al Presidente del Consiglio permanente degli enti locali della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Così deliberato in collegamento tramite videoconferenza, nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2022.

Il relatore

(Franco Vietti)



FRANCO EMILIO  
MARIO VIETTI  
CORTE DEI  
CONTI/80218670588  
09.05.2022 15:24:46  
GMT+00:00

Il presidente

(Franco Massi)

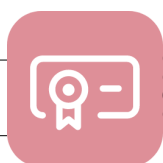


FRANCO MASSI  
CORTE DEI CONTI  
09.05.2022 19:45:55  
GMT+01:00

Depositata in segreteria il 9 maggio 2022

Il funzionario

(Debora Marina Marra)



DEBORA MARINA  
MARRA  
CORTE DEI  
CONTI/80218670588  
09.05.2022 19:53:38  
GMT+01:00