

**REGIONE CAMPANIA - Giunta Regionale - Seduta del 30 ottobre 2006 - Deliberazione N. 1731 - Area Generale di Coordinamento N. 8 - Bilancio, Ragioneria e Tributi - Iter procedurale per il riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze e da pignoramenti eseguiti presso il Tesoriere Regionale.**

PREMESSO che:

- la legge regionale 30 aprile 2002, n. 7 ha disciplinato l'ordinamento contabile della Regione Campania rivedendo gli istituti contabili ed introducendo nuove procedure amministrativo - contabili;
- l'art. 47, comma 3 e 4, della citata norma regionale modificato e integrato dall'art. 1, comma 5 lettera a) L.R. n. 15/2005 statuisce che il Consiglio Regionale riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti, tra l'altro, da sentenze esecutive come da testo che di seguito si riporta:

<<

*comma 3: Il Consiglio regionale riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:*

- a) sentenze esecutive;*
- b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione;*
- c) ricapitalizzazione, così come previsto dal codice civile e dalle leggi vigenti e dagli organismi di cui alla lettera b);*
- d) accordi transattivi definiti in ragione di maggiori oneri contrattuali richiesti e nei limiti degli accertamenti e che dimostrano utilità ed arricchimento per la Regione, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza .*

*Dei relativi riconoscimenti e di ogni conseguente decisione si dà atto in sede di rendicontazione.*

*comma 4: Per il pagamento dei debiti di cui al comma 3 la Regione può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione da convenire con i creditori nei limiti del bilancio pluriennale compreso quello vigente. >>*

Accertato che la richiamata norma prescrive che detti riconoscimenti e ogni conseguente decisione devono essere espressamente riferiti in sede di rendicontazione;  
Considerato che gli atti amministrativi di liquidazione relativi alle fattispecie previste devono essere coerenti con la norma di cui all'art. 47 , comma 3 , della legge regionale n. 7/2002 , modificato ed integrato dall'art. 1 , comma 5 , lettera "a) della legge regionale n. 15/2005;  
Letta l'articolata relazione del 25 maggio 2006 del coordinatore dell'AGC 08 bilancio ragioneria tributi dr. Fernando De Angelis con la quale fornisce un ampio ventaglio delle ipotesi di debito fuori bilancio chiarendo con valide definizioni i concetti giuridici di spesa, impegno di spesa, atti gestionali atipici, categorie di debiti fuori bilancio, etc, con definizione della natura giuridica e delle procedure da attivare per il riconoscimento per non incorrere in aggravii di spesa ed oneri aggiunti con conseguente ipotesi di danno patrimoniale all'Ente;

Che la succitata relazione conclude proponendo l'approvazione di un cronoprogramma dei tempi massimi entro i quali perfezionare gli atti amministrativi di proposta del riconoscimento agli Organi Collegiali deputati;

Ritenuto dover fornire alle Aree competenti per materia gli indirizzi e le direttive politiche di questa Giunta per disciplinare più compiutamente l'iter da seguire nell'istruttoria degli atti di riconoscimento dei debiti, se ricorrenti, come stabiliti dalla normativa statale e regionale;

Visto lo Statuto della Regione Campania approvato con Legge Regionale n° 348 del 22 maggio 1971;

Vista la Legge Regionale n° 7 del 30 aprile 2002 "Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, decreto legislativo 28 marzo 2000, n.76"

A voti unanimi

### **Delibera**

Approvare la relazione del coordinatore AGC 8 dr. Fernando De Angelis e schemi allegati.

Conseguenzialmente fornire i seguenti indirizzi e direttive alle Aree di Coordinamento sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio per l'istruttoria delle principali tipologie dei debiti fuori bilancio in coerenza con la normativa vigente statale e regionale onde avere un quadro comportamentale omogeneo ed univoco in ossequio ai nuovi principi di armonizzazione dei Bilanci Pubblici stabiliti dal D.lgs. 170/2006 per rendere omogenei tra loro i bilanci degli enti pubblici e dei relativi sistemi di rilevazione contabile al fine di fissare gli equilibri di finanza pubblica e di rispetto del patto di stabilità:

a) **Spesa:**

La spesa resta pur sempre soggetta sia alla previa approvazione del bilancio preventivo annuale da parte dell'Organo assembleare, sia alle fasi contabili previste obbligatoriamente dalla legge (ossia previsione, impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento - Art. 31 della legge regionale n° 7 del 30 aprile 2002).

Le prime due fasi della spesa (previsione ed impegno) sono fondamentali per il rispetto della regolarità del complessivo funzionamento dell'ente pubblico.

Infatti, qualora si prescindesse, in tutto o in parte, da queste due fasi verrebbe meno per l'Organo assembleare o consiliare, la possibilità di esercitare il controllo, essendo l'Assemblea competente all'approvazione del bilancio preventivo annuale, del bilancio pluriennale e della Relazione Previsionale e Programmatica, a cui fanno riferimento il Bilancio Gestionale di programmi e gli obiettivi dell'Organo esecutivo e dei dirigenti.

Inoltre in tal modo si eluderebbe anche al controllo della Corte dei Conti e/o di altri organi specializzati nel controllo.

Deve ricordarsi che, in una visione programmatica di aziendalizzazione dell'Ente pubblico, quest'ultimo, preposto alla tutela dell'interesse pubblico, non si è trasformato in soggetto privato, dato che il suo obiettivo non è il profitto, ma l'erogazione di servizi pubblici, selezionati secondo una scelta politica, dall'organo assembleare, nell'interesse della collettività.

**b) Impegno Di Spesa:**

Neppure può sottovalutarsi l'importanza del bilancio preventivo e dell'impegno di spesa che ad esso fa riferimento, considerandosi rilevante soltanto il risultato finale, verificato con il controllo di gestione e con l'approvazione del rendiconto consuntivo.

Ciò posto, si rappresenta che l'impegno di spesa costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con cui, a seguito di una obbligazione giuridicamente perfezionata, viene determinata la somma da pagare, individuato il soggetto creditore, indicata la ragione e costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata.

In effetti, l'impegno di spesa è la fase di diritto dell'uscita, che fa seguito al perfezionamento giuridico dell'obbligazione (cioè alla determinazione della somma da pagare, all'individuazione del soggetto creditore dell'ente, all'indicazione della ragione del credito e alla costituzione del vincolo sullo stanziamento del bilancio).

Com'è noto, vi sono spese impegnate per il semplice fatto di essere previste in bilancio (c.d. "impegni automatici"), quali il trattamento economico tabellare al personale dipendente, le rate di ammortamento dei mutui, le spese per contratti o per disposizioni di leggi.

Deve anche considerarsi che rendere il conto significa quindi "*giustificare*" il corretto impiego delle risorse pubbliche a garanzia dell'interesse generale.

Pertanto il debito fuori bilancio era e resta (anche dopo la recente riforma della Costituzione) un aspetto diacronico del normale sistema contabile (cioè una deviazione patologica del suo percorso gestionale).

In altri termini il problema della formazione dei debiti fuori bilancio resta una realtà patologica nella vita dell'ente territoriale.

### **c) Atti gestionali atipici di competenza di altro organi :**

Non si può, dunque, nel nome della c.d. "autonomia finanziaria", assumere atti gestionali da parte del dirigente, sostituendosi a monte alla procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte del Consiglio Regionale, e giustificando siffatto comportamento per evitare danni patrimoniali "aggiunti", che possano derivare da eventuali procedure esecutive anche originate dai tempi lenti del procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte del Consiglio dell'Ente.

### **d) Categorie di debiti fuori bilancio:**

Sotto il profilo storico, dopo alcune pronunce della Corte Costituzionale degli anni '90, che hanno messo in evidenza il problema del c.d. "arricchimento ingiustificato" dell'ente pubblico, ex art. 2041 cod. civ., rispetto alle spese ordinate ma non impegnate, il legislatore ha esteso l'ambito delle categorie di debiti fuori bilancio riconoscibili, (ossia di quelli per i quali non si verifica la rottura del rapporto organico tra l'ordinatore di spesa e l'ente di cui è membro o rappresentante).

### **e) Debiti fuori bilancio – Nozione.**

Trattasi di obbligazioni verso terzi maturate senza che siano stati adottati i decreti di impegno di spesa violando in tal modo la regolarità delle procedure di formazione degli atti contabili. Secondo la giurisprudenza del Giudice contabile, devono considerarsi tali :

- 1) gli obblighi di pagamento assunti dall'ente in violazione di norme giuridiche e contabili inerenti alla gestione dell'ente stesso;
- 2) gli obblighi di pagamento, anche se sorti regolarmente, ma che espongono l'Ente all'azione vittoriosa del soggetto creditore;
- 3) gli obblighi di pagamento, derivanti da puri fatti (indipendentemente cioè dall'esistenza di un contratto);
- 4) gli obblighi di pagamento derivanti da pronunce giudiziarie di condanne, anche sommarie o non definitive ( come stabilito dall'art. 33 della legge 353/1990 di modifica dell'art. 282 del codice di procedura civile in base al quale le sentenze di 1° grado sono provvisoriamente esecutive tra le parti comportando in tal modo l'obbligo da parte degli enti pubblici di dover riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio scaturenti dall'emanazione di sentenze di primo grado.)
- 5) gli impegni di spesa che superino il limite fissato dall'ente.

I debiti f.b. - oltre a costituire deroghe ai principi dell'universalità, veridicità, pubblicità e chiarezza del bilancio - rappresentano un'ipotesi di mancanza di copertura finanziaria non solo sostanziale, ma, anche formale, mancando l'imputazione della spesa ad un capitolo di bilancio e, quindi, l'accertamento della relativa disponibilità finanziaria.

Ciò che caratterizza il debito fuori bilancio è proprio il momento contabile, dato che il debito contratto con illegittimità o irregolarità amministrative, ma oggetto di impegno contabile, non può considerarsi fuori bilancio.

La sola condizione necessaria perché un debito possa considerarsi fuori bilancio è, la mancata assunzione dell'impegno relativo. Ne deriva che il solo modo per far rientrare in bilancio un debito siffatto è l'assunzione dell'impegno di spesa corrispondente.

Com'è intuibile, i debiti fuori bilancio sono considerati - nell'ottica di risanamento adottata a decorrere dall'anno 1986 in avanti - con giudizio decisamente negativo dal legislatore.

In linea generale, l'art. 35 del D.L.vo n. 77/95, stabilisce la regola per cui gli enti locali territoriali, tra cui l'Ente Regione, possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria rilasciata dal responsabile del servizio finanziario.

Si ricorda, inoltre, che - in caso di lavori urgenti, cagionati da eventi eccezionali o imprevedibili - l'ordinazione va regolarizzata, a pena di decadenza, entro 30 gg. e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso, quando a quella data non sia scaduto il termine mensile, con comunicazione al terzo contestuale alla regolarizzazione.

In caso di mancato rispetto della suindicata procedura non sorge alcun rapporto obbligatorio in capo all'ente, per la parte che non sia riconoscibile, in assenza di utilità ed arricchimento per le funzioni pubbliche ad esso proprie, ricadendo la responsabilità per la relativa spesa direttamente sul funzionario o amministratore che abbia reso possibile la spesa.

La procedura di verifica della regolarità nell'assunzione di impegni di spesa è effettuata direttamente dal Consiglio, con periodicità stabilita dal Regolamento di contabilità, con apposita delibera di ricognizione.

Se l'accertamento dovesse dare esito negativo, il Consiglio adotta contestualmente i provvedimenti necessari alla regolarizzazione dei debiti fuori bilancio riconoscibili ed in caso di squilibrio nella gestione di competenza o nella gestione dei residui, adotta le misure idonee a ripristinare il pareggio.

Com'è noto, il Consiglio può procedere alla regolarizzazione delle spese non autorizzate solo in determinati casi, tassativamente individuati dalla legge.

Si ricorda che già con l'art. 1-*bis* della L. n. 488/86 s'imponeva agli Amministratori l'obbligo di adottare i provvedimenti per il riequilibrio di gestione, qualora il conto consuntivo, sia alternativamente che congiuntamente, si fosse chiuso con un disavanzo di amministrazione o con l'indicazione di debiti fuori bilancio.

L'art. 12-*bis* del D.l. n. 6/91, convertito nella legge n. 80/91, dopo aver fissato un termine perentorio per il riconoscimento dei debiti irregolari imputabili alla volontà od alla negligenza del funzionario o dell'amministratore, prevedeva la possibilità di riconoscere e sanare, senza dover sottostare a termini di decadenza, i debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) sentenza passate in giudicato;
- b) copertura di disavanzi di enti, aziende ed organismi dipendenti dagli enti locali;
- c) procedure espropriative o d'occupazione d'urgenza;
- d) tutti i provvedimenti non dipendenti da volontà e decisioni di amministratori o dipendenti dell'ente.

In effetti l'art. 37 del D. L.vo n. 77/95 ha ripreso l'elencazione di cui all'art. 12-*bis* della L. n. 80/91, aggiungendo le sentenze immediatamente esecutive, la ricapitalizzazione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, e, da ultimo, ex D. L.vo n. 342/97, l'acquisizione di beni e servizi, attuata in violazione delle norme giuscontabili stabilite dall'art. 35 del D. L.vo n. 77/95, nei limiti dell'accertata e dimostrata utilità ed arricchimento dell'ente nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi.

In conclusione può affermarsi che *il debito fuori bilancio è un'obbligazione dell'ente verso terzi per il pagamento di una determinata somma di danaro, che non può essere regolarizzata nell'esercizio in cui l'obbligazione stessa nasce, in quanto assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa.*

Il debito f.b. deve avere i seguenti requisiti strutturali: - essere certo, (ossia presuppone l'esistenza di una obbligazione certa), liquido, (debito deve essere definito nel suo ammontare) ed esigibile (cioè il pagamento non è soggetto a termine o condizioni) -.

A tale proposito ai fini dell'imputazione della spesa è utile rammentarsi che l'art.1) quater della legge 31 maggio 2005 n° 88 di conversione del DL 31 marzo 2005 n° 44, ha apportato alcune modifiche alla base di riferimento del patto di stabilità di cui ai commi 22 e 23 dell'art.1 della finanziaria per l'anno 2005 - legge 311/2004 - aggiungendo al comma 24 la lettera f) ter

<< spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio >> escludendo siffatte spese irregolari dal tetto di spese consentite relative al patto di stabilità interno.

#### **f) Debito fuori bilancio – Natura giuridica e struttura.**

Utili indicatori per la quantificazione dell'arricchimento possono ricavarsi dalle disposizioni contenute nell'art. 2041 Cod. Civ. e nell'elaborazione giurisprudenziale in tema di ingiustificato arricchimento delle P.A.

Secondo la giurisprudenza del giudice contabile, (*ex plurimis* Corte Conti, Sez. Giur. Regione Sardegna, 26 febbraio 1994, n. 99) la quantificazione dell'arricchimento va calcolata sulla base del principio fissato dal citato art. 2041 cod. Civ.

##### La spesa si scinde in due componenti:

- quella corrispondente al valore materiale della prestazione ricevuta (arricchimento);
- quella pari alla differenza fra il costo sopportato dal terzo (diminuzione patrimoniale) ed il valore predetto, differenza solitamente ragguagliabile al guadagno di impresa.

Tale parte residua resta al di fuori dell'arricchimento e va imputata a carico del soggetto (amministratore o dipendente) che ha consentito la spesa senza la preventiva delibera completa di impegno contabile.

Sulla base di tali indicazioni, non sono di norma riconoscibili gli oneri per interessi, le spese di giustizia, la rivalutazione monetaria ed in generale i maggiori esborsi conseguenti a ritardato pagamento di forniture non riconducibili allo svolgimento di funzioni di competenza dell'Ente.

Gli Organi di vertice della struttura dell'Ente (Presidente, Segretario Generale, Assessori, ecc) hanno un dovere specifico di comunicazione.

Non vi è soltanto l'interesse al raggiungimento degli obiettivi finanziari (es. il patto di stabilità), ma anche il rispetto dei principi fondamentali dell'Ordinamento, alla base di questo dovere specifico (di comunicazione), che non può ritenersi implicito nell'autonomo dovere di denuncia del possibile danno erariale, (peraltro scarsamente rispettato).

Sotto il profilo giuridico, il riconoscimento di debito può definirsi una dichiarazione di volontà, (cioè un negozio di diritto sostanziale), che ha la funzione di accertare o confermare un debito sulla cui esistenza o sul cui contenuto o misura vi sia dubbio o contestazione; un negozio giuridico che, senza contenere una nuova premessa, prende il posto del debito controverso.

Si tratta, in altri termini, di un negozio di accertamento a struttura costitutiva e funzione dichiarativa, dato che il dichiarante (la P.A.) accerta la preesistente situazione giuridica e ne opera la cristallizzazione.

L'atto di riconoscimento di debito è, in definitiva, un atto unilaterale che l'Amministrazione pone in essere indipendentemente dal consenso dell'interessato, da cui discende a carico della P.A. una obbligazione pecuniaria a titolo di indennità e non di risarcimento o di corrispettivo.

Per tali ragioni l'ammontare dell'obbligazione pecuniaria deve essere ragguagliato all'entità dell'arricchimento dell'Amministrazione (cioè al vantaggio patrimoniale conseguito per effetto della prestazione ricevuta, nei limiti della diminuzione patrimoniale subita dalla controparte).

Non esistono "modalità" per determinare il "quantum" dovuto alla controparte.

Secondo la giurisprudenza pacifica, la P.A. deve sempre porre a raffronto il proprio vantaggio e il depauperamento della controparte, a favore della quale si valuta "il danno emergente" ma non anche "il lucro cessante".

Ciò in quanto nelle ipotesi di prestazioni rese senza causa (o al di fuori di ipotesi contrattuali), il creditore esterno deve conoscere quali sono le modalità procedurali attraverso cui si manifesta la volontà dell'Ente.

Egli quindi adempie a proprio rischio e pericolo, quando esegue prestazioni prima che il contratto sia perfetto ed efficace o addirittura in assenza di contratto.

Deve ancora sottolinearsi che il riconoscimento di debito non può essere usato come rimedio per sanare situazioni "irregolari" nella gestione del bilancio, legittimando assunzioni di impegni fatte nella consapevolezza dell'insufficienza od esaurimento dei fondi stanziati in bilancio, oppure sconvolgendo principi tassativi, come quello dall'annualità del bilancio.

In conclusione all'azione di arricchimento senza causa può farsi ricorso solo per le opere eseguite o le prestazioni professionali rese, che non abbiano a fondamento un contratto o un atto deliberativo.

Deve aggiungersi che anche le obbligazioni derivanti da Decreti Ingiuntivi, transazioni e maggiori somme per prestazioni professionali sono riconoscibili come debito f.b. Conforme è l'orientamento della Corte dei Conti per la Regione Sicilia in sede consultiva, che è tornata ad esprimersi sulle problematiche interpretative concernenti il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio degli enti locali.

Infatti, con deliberazione n. 9 del 6 dicembre 2005, l'Organo di Giustizia Contabile, in applicazione delle disposizioni della legge n. 131/03, è occupata dalla configurabilità dei debiti fuori bilancio legittimamente riconoscibili.

Essa ha ammesso la possibilità per gli enti locali di riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

1. decreti ingiuntivi;
2. transazioni;
3. maggiori somme dovute – rispetto all'originario impegno di spesa assunto – per prestazioni professionali.

Con riferimento ai Decreti Ingiuntivi passati in giudicato, il giudice contabile ha evidenziato che tali atti, pur non rivestendo la forma della sentenza, devono considerarsi comunque come aventi la stessa natura di provvedimento giudiziale definitivo, ed equiparati, per gli effetti, alle sentenze.

Ne discende che l'Amministrazione in tali casi può e deve attivare le normali procedure contabili di spesa (stazionamento, impegno, liquidazione e pagamento) e rapportare ad esse l'assunzione delle obbligazioni derivanti dagli accordi transattivi.

Da ultimo, con riferimento all'ipotesi delle maggiori somme da liquidare, rispetto a quelle impegnate, dovute per prestazioni professionali (es. incarichi legali) rese in favore dell'Ente, la Corte dei Conti ha affermato che il riconoscimento è possibile solo nei limiti dell'"arricchimento" per l'Ente.

### **G) Normativa regionale sui debiti fuori bilancio:**

Sul piano della normazione regionale, com'è noto, l'adempimento è disciplinato dall'art. 47 comma 3° e 4° dell'Ordinamento Contabile Regionale, approvato con L.R. Campania n. 7 del 30 aprile 2002 e s.m.i. e da ultimo dall'art. 1, comma 5°, lettera a) della L.R. 11 agosto 2005 n. 15. Tale norma recita come segue:

- **“comma 3<sup>^</sup> : Il Consiglio Regionale riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:**
- a) *sentenze esecutive;*
  - b) *copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione;*
  - c) *ricapitalizzazione, così come previsto dal codice civile e dalle leggi vigenti e dagli organismi di cui alla lettera b);*
  - d) *accordi transattivi definiti in ragione di maggiori oneri contrattuali richiesti e nei limiti degli accertamenti e che dimostrano utilità di arricchimento per la Regione, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.*

*Dei relativi riconoscimenti e di ogni conseguente decisione si dà atto in sede di rendicontazione.*

- **“comma 4<sup>°</sup>”:** *Per il pagamento dei debiti di cui al comma 3° la Regione può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione da convenire con i creditori nei limiti del bilancio pluriennale compreso quello vigente.*

### **h) Debito fuori bilancio – procedura di riconoscimento.**

Deve ribadirsi che, secondo la normativa di settore vigente, gli Enti Locali Territoriali (Regioni, Comuni, Province, ecc) possono effettuare spese soltanto se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento (o capitolo di bilancio) e l'attestazione di copertura finanziaria rilasciata dal Responsabile del Servizio Finanziario dell'Ente.

Nell'ipotesi che vi siano state spese assunte in modo difforme, sussiste l'obbligo giuridico per l'Ente di procedere al riconoscimento del relativo debito fuori bilancio.

La procedura di verifica della regolarità dell'assunzione di un impegno di spesa deve essere effettuata con l'intervento diretto finale del Consiglio Regionale, con periodicità stabilita nel Regolamento di Contabilità, e comunque entro il 30 settembre (artt. 29 "Assestamento e variazioni al Bilancio" e 47 della Legge Regionale n° 7 del 30 aprile 2002.)

Il procedimento inizia con l'obbligo di ogni dirigente di Area o di Settore di verificare, entro un termine prefissato dal Regolamento di Contabilità, la sussistenza di eventuali debiti fuori bilancio, inviando una "scheda" riassuntiva per ciascuna fattispecie corredata dal proprio parere circa la possibilità giuridica di effettuare il riconoscimento.

Deve sottolinearsi che non è consentito ai singoli Settori o Uffici dell'Ente derogare a tale procedura, che ha carattere cogente, trovando ragione in principi contabili posti dal legislatore a tutela della finanza pubblica allargata (comune cioè allo Stato, Regioni ed altri Enti Territoriali).

Un'eventuale procedura di liquidazione dei debiti fuori bilancio, derogatoria di quella espressamente fissata dal legislatore, sarebbe fonte di responsabilità contabile, per i Dirigenti che la ponessero in essere. Essi in tale ipotesi risponderanno personalmente all'azione risarcitoria esercitata dal Procuratore regionale della Corte dei Conti competente per territorio.

Infine la procedura di verifica della regolarità nell'assunzione di spese, oggetto di debito fuori bilancio, deve essere effettuata direttamente dal Consiglio dell'Ente, né è consentito derogare a tale obbligo giuridico, voluto con carattere cogente, dal legislatore a tutela dell'integrità del bilancio e degli equilibri finanziari, anche in relazione ai limiti voluti per la salvaguardia di obblighi assunti sul piano internazionale.

Le Aree di Coordinamento della Regione debbano effettuare, nei modi e tempi previsti, ricognizioni finalizzate a verificare la ricorrenza di eventuali debiti fuori bilancio, per i quali occorre procedere con ogni immediatezza all'istruttoria degli atti di competenza, attenendosi ad una corretta gestione evitando in tal modo l'assunzione di responsabilità di tipo gestionale e contabile.

I debiti suddetti, vanno proposti in via preliminare all'esame del Consiglio Regionale e riconosciuti nell'ambito della parte riconoscibile ai sensi dell'art. 2041 del cod. civ., dopo aver accertato la sussistenza in concreto della *utilitas* e l'arricchimento per l'Ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Secondo il giudice contabile (*ex plurimis*, Sez. Giur. Regione Molise, 1 marzo 2000, n. 20/EL), occorre un più sollecito adempimento dell'obbligazione giuridicamente valida, per cui l'ulteriore ritardo che possa accumularsi per l'inerzia dei preposti è ascrivibile a trascuratezza del dovere di buona amministrazione, elemento che connota di "*colpa grave*" l'atteggiamento di mancata adozione degli atti di riconoscimento del debito, sia pure nei limiti dell'indebito arricchimento.

Quindi gli Uffici hanno l'onere di verificare, con tempestività, l'esistenza di eventuali debiti fuori bilancio, ed a proporre all'Ente il riconoscimento di legittimità.

Analoga procedura va esperita per i debiti provenienti da sentenze, per i quali va monitorata e sollecitata la corretta conclusione del procedimento.

Inoltre, si richiama l'attenzione sulla circostanza che la delibera consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, deve fornire la concreta prova della *utilitas*, congiunta all'arricchimento per l'ente. I due requisiti devono coesistere.

La "*proposta*" di delibera per il riconoscimento dei debiti spetta al Responsabile pro-tempore del Servizio competente per materia.

Per la natura peculiare dei Servizi normalmente erogati dagli Enti territoriali, il momento essenziale dell'accertamento attiene alla dimostrazione dell'effettiva utilità che l'ente ha tratto dalla prestazione altrui (che è un concetto di carattere funzionale), costituendo l'arricchimento un concetto derivato, teso alla misurazione dell'utilità ricavata.

Al riguardo l'arricchimento non deve essere inteso solo come accrescimento patrimoniale, potendo consistere anche in un risparmio di spesa (cfr. Cass. Civile, Sez. I<sup>a</sup>, 12 luglio 1996, n. 6332).

L'arricchimento va stabilito con riferimento alla congruità dei prezzi, sulla base delle indicazioni e delle rilevazioni del mercato o dei prezzari e tariffe approvati da Enti pubblici, a ciò deputati o dagli Ordini professionali.

Per le attività a carattere istituzionale o pubblicitario è di solito la norma stessa a quantificarne il valore.

La proposta di riconoscimento di debiti fuori bilancio sarà sottoposta al Consiglio Regionale, attraverso apposite "dichiarazioni" delle Aree di Coordinamento competenti per materia, dalle quali si deduce che:

1. l'opera è stata realizzata o la fornitura dei beni e/o dei servizi è avvenuta per finalità pubblico – istituzionali;
2. che la fornitura c/o l'opera risulta acquisita al patrimonio della Regione e/o la prestazione è stata effettivamente resa dal creditore;
3. che dalla documentazione acquisita è possibile valutare congrui i prezzi praticati;
4. la motivazione per l'inclusione dei debiti fra quelli fuori bilancio;
5. la quantificazione dell'ingiustificato arricchimento della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 2041 del codice civile;
6. che il debito non è caduto in prescrizione, ai sensi dell'art. 2934 e segg. del Cod. Civ.;
7. che non sussistono interessi ed oneri accessori.
8. che sono stati effettuati gli adempimenti previsti dalla normativa per i debiti fuori bilancio.

E' stata predisposta infine un prototipo di scheda, che descrive l'iter di formazione del debito, la quale dovrà essere debitamente compilata, sottoscritta e completata, con idonee relazioni e documentazioni a corredo che consentano all'Assemblea Deliberante la discussione "cognita causa" degli argomenti garantendo così il corretto funzionamento dell'Organo Collegiale (Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Campania Del/Par n° 3/2006 allegato alla presente relazione)

#### **Cronoprogramma della tempistica per la proposta di riconoscimento dei debiti fuori bilancio**

iter relazionati alle tipologie di debito:

- per i titoli esecutivi, la procedura di riconoscimento, disposta dai dirigenti competenti per materia, deve concludersi con il pagamento, entro 120 giorni dalla notifica in forma esecutiva alla Regione dell'atto giudiziario, così come previsto dall'art. 14 DI 669/96 e s.m.i. Il dirigente di area dovrà avviare l'istruttoria per il riconoscimento entro cinque giorni da quando gli è pervenuto l'atto giudiziario da parte dell'Avvocatura Regionale che, unitamente al titolo, trasmetterà la relazione circa l'esito del giudizio ed eventuale impugnazione del provvedimento giudiziario. Il Dirigente di Area dovrà accertare entro 20 giorni i punti da 1 a 8 e rendere le dichiarazioni previste per procedere, quindi, alla sottoposizione al Consiglio Regionale, che è chiamato ad esprimersi entro giorni trenta.
- per i pignoramenti e le esecuzioni presso il tesoriere, una volta avuto notizia, l'Area Bilancio provvederà, ai sensi dell'art. 32 comma 5 della Legge 7/2002 a prenotare l'impegno sul Capitolo, al fine di costituire vincolo necessario per l'accertamento ed il mantenimento degli equilibri di bilancio. L'Area Bilancio inoltrerà all'Area di Coordinamento competente per materia, entro 30 giorni dalla conoscenza della esistenza della procedura esecutiva, i documenti necessari per avviare la procedura di riconoscimento nei modi e termini di cui al punto precedente.
- per tutti gli altri debiti fuori bilancio, ai sensi dell'art. 3 della Legge 7/2002, i dirigenti delle singole Aree di coordinamento, non appena avranno ricevuto notizia dell'esistenza di debiti fuori bilancio, e comunque almeno una volta entro il 28 febbraio di ogni anno, prima



dell'approvazione del Conto del Bilancio da parte della Giunta Regionale, provvedono ad avviare l'istruttoria di riconoscimento secondo quanto in precedenza indicato.

Disporre che la trasmissione degli atti tra gli uffici regionali interessati, nei modi e termini stabiliti, tenuto conto della ristrettezza dei tempi e la rilevante delicatezza della materia trattata, dovrà avvenire attraverso canali prioritari e diretti.=

Notificare il presente provvedimento alle aree di coordinamento regionale, ai sigg.ri Assessori, Al Presidente del Consiglio Regionale ed al Collegio dei Revisori dei Conti.

Ulteriore Copia sarà trasmessa al Burc per la pubblicazione.

Il Segretario

*D'Elia*

Il Presidente

*Bassolino*



## *Giunta Regionale della Campania*

### **RELAZIONE**

**Oggetto:** Regione Campania. Ricognizione per riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Questo Ufficio, con precedente comunicazione n° 283069 del 28/03/2006 e n° 462193 del 25/05/2006 ha svolto relazioni in merito al pignoramento di somme presso il Tesoriere dell'Ente Regione per un importo complessivo di €. 98.644.096,62, nel periodo relativo 1.01.2006 – 30.04.2006, provvedendo con proprio decreto n°43 del 30/03/2006 ad immobilizzare le risorse disponibili per garantire la conservazione degli equilibri di bilancio in attesa che le Aree, competenti per materia - ugualmente interessate dallo scrivente Ufficio attraverso l'Avvocatura Regionale - fornissero la documentazione necessaria per il riconoscimento del debito da parte del Consiglio Regionale.

Si ritiene opportuno fornire – onde avere un quadro comportamentale omogeneo ed univoco - le principali tipologie dei debiti fuori bilancio, coerente con la normativa vigente statale e regionale, sulla base delle procedure fin qui seguite dalle Aree di Coordinamento dell'Ente, in ossequio ai nuovi principi di armonizzazione dei Bilanci Pubblici stabiliti dal D.lgs. 170/2006 per rendere omogenei tra loro i bilanci degli enti pubblici e dei relativi sistemi di rilevazione contabile al fine di fissare gli equilibri di finanza pubblica e di rispetto del patto di stabilità.

**a) Spesa:**

La spesa resta pur sempre soggetta sia alla previa approvazione del bilancio preventivo annuale da parte dell'Organo assembleare, sia alle fasi contabili previste obbligatoriamente dalla legge (ossia previsione, impegno, liquidazione,

ordinazione e pagamento - Art. 31 della legge regionale n° 7 del 30 aprile 2002).

Le prime due fasi della spesa (previsione ed impegno) sono fondamentali per il rispetto della regolarità del complessivo funzionamento dell'ente pubblico.

Infatti, qualora si prescindesse, in tutto o in parte, da queste due fasi verrebbe meno per l'Organo assembleare o consiliare, la possibilità di esercitare il controllo, essendo l'Assemblea competente all'approvazione del bilancio preventivo annuale, del bilancio pluriennale e della Relazione Previsionale e Programmatica, a cui fanno riferimento il Bilancio Gestionale di programmi e gli obiettivi dell'Organo esecutivo e dei dirigenti.

Inoltre in tal modo si eluderebbe anche al controllo della Corte dei Conti e/o di altri organi specializzati nel controllo.

Deve ricordarsi che, in una visione programmatica di aziendalizzazione dell'Ente pubblico, quest'ultimo, preposto alla tutela dell'interesse pubblico, non si è trasformato in soggetto privato, dato che il suo obiettivo non è il profitto, ma l'erogazione di servizi pubblici, selezionati secondo una scelta politica, dall'organo assembleare, nell'interesse della collettività.

**b) Impegno Di Spesa:**

Neppure può sottovalutarsi l'importanza del bilancio preventivo e dell'impegno di spesa che ad esso fa riferimento, considerandosi rilevante soltanto il risultato finale, verificato con il controllo di gestione e con l'approvazione del rendiconto consuntivo.

Ciò posto, si rappresenta che l'impegno di spesa costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con cui, a seguito di una obbligazione giuridicamente

perfezionata, viene determinata la somma da pagare, individuato il soggetto creditore, indicata la ragione e costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata.

In effetti, l'impegno di spesa è la fase di diritto dell'uscita, che fa seguito al perfezionamento giuridico dell'obbligazione (cioè alla determinazione della somma da pagare, all'individuazione del soggetto creditore dell'ente, all'indicazione della ragione del credito e alla costituzione del vincolo sullo stanziamento del bilancio).

Com'è noto, vi sono spese impegnate per il semplice fatto di essere previste in bilancio (c.d. "impegni automatici"), quali il trattamento economico tabellare al personale dipendente, le rate di ammortamento dei mutui, le spese per contratti o per disposizioni di leggi.

Deve anche considerarsi che rendere il conto significa quindi "giustificare" il corretto impiego delle risorse pubbliche a garanzia dell'interesse generale.

Pertanto il debito fuori bilancio era e resta (anche dopo la recente riforma della Costituzione) un aspetto diacronico del normale sistema contabile (cioè una deviazione patologica del suo percorso gestionale).

In altri termini il problema della formazione dei debiti fuori bilancio resta una realtà patologica nella vita dell'ente territoriale.

**c) Atti gestionali atipici di competenza di altro organi :**

Non si può, dunque, nel nome della c.d. "autonomia finanziaria", assumere atti gestionali da parte del dirigente, sostituendosi a monte alla procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte del Consiglio Regionale, e giustificando siffatto comportamento per evitare danni patrimoniali "aggiunti",

che possano derivare da eventuali procedure esecutive anche originate dai tempi lenti del procedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte del Consiglio dell'Ente.

**d) Categorie di debiti fuori bilancio:**

Sotto il profilo storico, si rappresenta che nel nuovo sistema, dopo alcune pronunce della Corte Costituzionale degli anni '90, che hanno messo in evidenza il problema del c.d. "*arricchimento ingiustificato*" dell'ente pubblico, ex art. 2041 cod. civ., rispetto alle spese ordinate ma non impegnate, il legislatore ha esteso l'ambito delle categorie di debiti fuori bilancio riconoscibili, (ossia di quelli per i quali non si verifica la rottura del rapporto organico tra l'ordinatore di spesa e l'ente di cui è membro o rappresentante).

**e) Debiti fuori bilancio – Nozione.**

Trattasi di obbligazioni verso terzi maturate senza che siano stati adottati i decreti di impegno di spesa violando in tal modo la regolarità delle procedure di formazione degli atti contabili. Secondo la giurisprudenza del Giudice contabile, devono considerarsi tali :

- 1) gli obblighi di pagamento assunti dall'ente in violazione di norme giuridiche e contabili inerenti alla gestione dell'ente stesso;
- 2) gli obblighi di pagamento, anche se sorti regolarmente, ma che espongono l'Ente all'azione vittoriosa del soggetto creditore;
- 3) gli obblighi di pagamento, derivanti da puri fatti (indipendentemente cioè

dall'esistenza di un contratto);

- 4) gli obblighi di pagamento derivanti da pronunce giudiziarie di condanne, anche sommarie o non definitive ( come stabilito dall'art. 33 della legge 353/1990 di modifica dell'art. 282 del codice di procedura civile in base al quale le sentenze di 1° grado sono provvisoriamente esecutive tra le parti comportando in tal modo l'obbligo da parte degli enti pubblici di dover riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio scaturenti dall'emanazione di sentenze di primo grado.)
- 5) gli impegni di spesa che superino il limite fissato dall'ente.

I debiti f.b. - oltre a costituire deroghe ai principi dell'universalità, veridicità, pubblicità e chiarezza del bilancio - rappresentano un'ipotesi di mancanza di copertura finanziaria non solo sostanziale, ma, anche formale, mancando l'imputazione della spesa ad un capitolo di bilancio e, quindi, l'accertamento della relativa disponibilità finanziaria.

Ciò che caratterizza il debito fuori bilancio è proprio il momento contabile, dato che il debito contratto con illegittimità o irregolarità amministrative, ma oggetto di impegno contabile, non può considerarsi fuori bilancio.

La sola condizione necessaria perché un debito possa considerarsi fuori bilancio è, la mancata assunzione dell'impegno relativo. Ne deriva che il solo modo per far rientrare in bilancio un debito siffatto è l'assunzione dell'impegno di spesa corrispondente.

Com'è intuibile, i debiti fuori bilancio sono considerati - nell'ottica di risanamento adottata a decorrere dall'anno 1986 in avanti - con giudizio decisamente negativo dal legislatore.

In linea generale, l'art. 35 del D.L.vo n. 77/95, stabilisce la regola per cui gli enti locali territoriali, tra cui l'Ente Regione, possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria rilasciata dal responsabile del servizio finanziario.

Si ricorda, inoltre, che - in caso di lavori urgenti, cagionati da eventi eccezionali o imprevedibili - l'ordinazione va regolarizzata, a pena di decadenza, entro 30 gg. e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso, quando a quella data non sia scaduto il termine mensile, con comunicazione al terzo contestuale alla regolarizzazione.

In caso di mancato rispetto della suindicata procedura non sorge alcun rapporto obbligatorio in capo all'ente, per la parte che non sia riconoscibile, in assenza di utilità ed arricchimento per le funzioni pubbliche ad esso proprie, ricadendo la responsabilità per la relativa spesa direttamente sul funzionario o amministratore che abbia reso possibile la spesa.

La procedura di verifica della regolarità nell'assunzione di impegni di spesa è effettuata direttamente dal Consiglio, con periodicità stabilita dal Regolamento di contabilità, con apposita delibera di ricognizione.

Se l'accertamento dovesse dare esito negativo, il Consiglio adotta contestualmente i provvedimenti necessari alla regolarizzazione dei debiti fuori bilancio

riconoscibili ed in caso di squilibrio nella gestione di competenza o nella gestione dei residui, adotta le misure idonee a ripristinare il pareggio.

Com'è noto, il Consiglio può procedere alla regolarizzazione delle spese non autorizzate solo in determinati casi, tassativamente individuati dalla legge.

Si ricorda che già con l'art. 1-*bis* della L. n. 488/86 s'impondeva agli Amministratori l'obbligo di adottare i provvedimenti per il riequilibrio di gestione, qualora il conto consuntivo, sia alternativamente che congiuntamente, si fosse chiuso con un disavanzo di amministrazione o con l'indicazione di debiti fuori bilancio.

L'art. 12-*bis* del D.l. n. 6/91, convertito nella legge n. 80/91, dopo aver fissato un termine perentorio per il riconoscimento dei debiti irregolari imputabili alla volontà od alla negligenza del funzionario o dell'amministratore, prevedeva la possibilità di riconoscere e sanare, senza dover sottostare a termini di decadenza, i debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) sentenza passate in giudicato;
- b) copertura di disavanzi di enti, aziende ed organismi dipendenti dagli enti locali;
- c) procedure espropriative o d'occupazione d'urgenza;
- d) tutti i provvedimenti non dipendenti da volontà e decisioni di amministratori o dipendenti dell'ente.

In effetti l'art. 37 del D. L.vo n. 77/95 ha ripreso l'elencazione di cui all'art. 12-*bis* della L. n. 80/91, aggiungendo le sentenze immediatamente esecutive, la ricapitalizzazione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, e, da ultimo, ex D. L.vo n. 342/97, l'acquisizione di beni e servizi, attuata



in violazione delle norme giuscontabili stabilite dall'art. 35 del D. L.vo n. 77/95, nei limiti dell'accertata e dimostrata utilità ed arricchimento dell'ente nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi.

In conclusione può affermarsi che *il debito fuori bilancio è un'obbligazione dell'ente verso terzi per il pagamento di una determinata somma di danaro, che non può essere regolarizzata nell'esercizio in cui l'obbligazione stessa nasce, in quanto assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa.*

Il debito f.b. deve avere i seguenti requisiti strutturali: - essere certo, (ossia presuppone l'esistenza di una obbligazione certa), liquido, (debito deve essere definito nel suo ammontare) ed esigibile (cioè il pagamento non è soggetto a termine o condizioni) -.

A tale proposito ai fini dell'imputazione della spesa è utile rammentarsi che l'art.1) quater della legge 31 maggio 2005 n° 88 di conversione del DL 31 marzo 2005 n° 44, ha apportato alcune modifiche alla base di riferimento del patto di stabilità di cui ai commi 22 e 23 dell'art.1 della finanziaria per l'anno 2005 - legge 311/2004 - aggiungendo al comma 24 la lettera f) ter << *spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio*>> escludendo siffatte spese irregolari dal tetto di spese consentite relative al patto di stabilità interno.

**f) Debito fuori bilancio – Natura giuridica e struttura.**

Utili indicatori per la quantificazione dell'arricchimento possono ricavarsi dalle disposizioni contenute nell'art. 2041 Cod. Civ. e nell'elaborazione giurisprudenziale in tema di ingiustificato arricchimento delle P.A.

Secondo la giurisprudenza del giudice contabile, (*ex plurimis* Corte Conti, Sez. Giur. Regione Sardegna, 26 febbraio 1994, n. 99) la quantificazione dell'arricchimento va calcolato sulla base del principio fissato dal citato art. 2041 cod. Civ.

La spesa si scinde in due componenti:

- quella corrispondente al valore materiale della prestazione ricevuta (arricchimento);
- quella pari alla differenza fra il costo sopportato dal terzo (diminuzione patrimoniale) ed il valore predetto, differenza solitamente ragguagliabile al guadagno di impresa.

Tale parte residua resta al di fuori dell'arricchimento e va imputata a carico del soggetto (amministratore o dipendente) che ha consentito la spesa senza la preventiva delibera completa di impegno contabile.

Sulla base di tali indicazioni, non sono di norma riconoscibili gli oneri per interessi, le spese di giustizia, la rivalutazione monetaria ed in generale i maggiori esborsi conseguenti a ritardato pagamento di forniture non riconducibili allo svolgimento di funzioni di competenza dell'Ente.

Gli Organi di vertice della struttura dell'Ente (Presidente, Segretario Generale, Assessori, ecc) hanno un dovere specifico di comunicazione.

Non vi è soltanto l'interesse al raggiungimento degli obiettivi finanziari (es. il patto di stabilità), ma anche il rispetto dei principi fondamentali dell'Ordinamento, alla base di questo dovere specifico (di comunicazione), che non può ritenersi implicito nell'autonomo dovere di denuncia del possibile danno erariale, (peraltro scarsamente rispettato).

Sotto il profilo giuridico, il riconoscimento di debito può definirsi una dichiarazione di volontà, (cioè un negozio di diritto sostanziale), che ha la funzione di accertare o confermare un debito sulla cui esistenza o sul cui contenuto o misura vi sia dubbio o contestazione; un negozio giuridico che, senza contenere una nuova premessa, prende il posto del debito controverso.

Si tratta, in altri termini, di un negozio di accertamento a struttura costitutiva e funzione dichiarativa, dato che il dichiarante (la P.A.) accerta la preesistente situazione giuridica e ne opera la cristallizzazione.

L'atto di riconoscimento di debito è, in definitiva, un atto unilaterale che l'Amministrazione pone in essere indipendentemente dal consenso dell'interessato, da cui discende a carico della P.A. una obbligazione pecuniaria a titolo di indennità e non di risarcimento o di corrispettivo.

Per tali ragioni l'ammontare dell'obbligazione pecuniaria deve essere ragguagliato all'entità dell'arricchimento dell'Amministrazione (cioè al vantaggio patrimoniale conseguito per effetto della prestazione ricevuta, nei limiti della diminuzione patrimoniale subita dalla controparte).

Non esistono "modalità" per determinare il "quantum" dovuto alla controparte.

Secondo la giurisprudenza pacifica, la P.A. deve sempre porre a raffronto il proprio vantaggio e il depauperamento della controparte, a favore della quale si valuta “*il danno emergente*” ma non anche “*il lucro cessante*”.

Ciò in quanto nelle ipotesi di prestazioni rese senza causa (o al di fuori di ipotesi contrattuali), il creditore esterno deve conoscere quali sono le modalità procedurali attraverso cui si manifesta la volontà dell’Ente.

Egli quindi adempie a proprio rischio e pericolo, quando esegue prestazioni prima che il contratto sia perfetto ed efficace o addirittura in assenza di contratto.

Deve ancora sottolinearsi che il riconoscimento di debito non può essere usato come rimedio per sanare situazioni “irregolari” nella gestione del bilancio, legittimando assunzioni di impegni fatte nella consapevolezza dell’insufficienza od esaurimento dei fondi stanziati in bilancio, oppure sconvolgendo principi tassativi, come quello dall’annualità del bilancio.

In conclusione all’azione di arricchimento senza causa può farsi ricorso solo per le opere eseguite o le prestazioni professionali rese, che non abbiano a fondamento un contratto o un atto deliberativo.

Deve aggiungersi che anche le obbligazioni derivanti da Decreti Ingiuntivi, transazioni e maggiori somme per prestazioni professionali sono riconoscibili come debito f.b. Conforme è l’orientamento della Corte dei Conti per la Regione Sicilia in sede consultiva, che è tornata ad esprimersi sulle problematiche interpretative concernenti il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio degli enti locali.

Infatti, con deliberazione n. 9 del 6 dicembre 2005, l'Organo di Giustizia Contabile, in applicazione delle disposizioni della legge n. 131/03, è occupata dalla configurabilità dei debiti fuori bilancio legittimamente riconoscibili.

Essa ha ammesso la possibilità per gli enti locali di riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

1. decreti ingiuntivi;
2. transazioni;
3. maggiori somme dovute – rispetto all'originario impegno di spesa assunto – per prestazioni professionali.

Con riferimento ai Decreti Ingiuntivi passati in giudicato, il giudice contabile ha evidenziato che tali atti, pur non rivestendo la forma della sentenza, devono considerarsi comunque come aventi la stessa natura di provvedimento giudiziale definitivo, ed equiparati, per gli effetti, alle sentenze.

Ne discende che l'Amministrazione in tali casi può e deve attivare le normali procedure contabili di spesa (stazionamento, impegno, liquidazione e pagamento) e rapportare ad esse l'assunzione delle obbligazioni derivanti dagli accordi transattivi.

Da ultimo, con riferimento all'ipotesi delle maggiori somme da liquidare, rispetto a quelle impegnate, dovute per prestazioni professionali (es. incarichi legali) rese in favore dell'Ente, la Corte dei Conti ha affermato che il riconoscimento è possibile solo nei limiti dell'"arricchimento" per l'Ente.

**G) Normativa regionale sui debiti fuori bilancio:**

Sul piano della normazione regionale, com'è noto, l'adempimento è disciplinato dall'art. 47 comma 3° e 4° dell'Ordinamento Contabile Regionale, approvato con L.R. Campania n. 7 del 30 aprile 2002 e s.m.i. e da ultimo dall'art. 1, comma 5°, lettera a) della L.R. 11 agosto 2005 n. 15.

Tale norma recita come segue:

- **“comma 3^** : *Il Consiglio Regionale riconosce la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:*

- a) sentenze esecutive;*
- b) copertura dei disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione;*
- c) ricapitalizzazione, così come previsto dal codice civile e dalle leggi vigenti e dagli organismi di cui alla lettera b);*
- d) accordi transattivi definiti in ragione di maggiori oneri contrattuali richiesti e nei limiti degli accertamenti e che dimostrano utilità di arricchimento per la Regione, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.*

*Dei relativi riconoscimenti e di ogni conseguente decisione si dà atto in sede di rendicontazione.*

- **“comma 4°”**: *Per il pagamento dei debiti di cui al comma 3° la Regione può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione da convenire con i creditori nei limiti del bilancio pluriennale compreso quello vigente.*

**h) Debito fuori bilancio – procedura di riconoscimento.**

Deve ribadirsi che, secondo la normativa di settore vigente, gli Enti Locali Territoriali (Regioni, Comuni, Province, ecc) possono effettuare spese soltanto se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento (o capitolo di bilancio) e l'attestazione di copertura finanziaria rilasciata dal Responsabile del Servizio Finanziario dell'Ente.

Nell'ipotesi che vi siano state spese assunte in modo difforme, sussiste l'obbligo giuridico per l'Ente di procedere al riconoscimento del relativo debito fuori bilancio.

La procedura di verifica della regolarità dell'assunzione di un impegno di spesa deve essere effettuata con l'intervento diretto finale del Consiglio Regionale, con periodicità stabilita nel Regolamento di Contabilità, e comunque entro il 30 settembre (artt. 29 "Assestamento e variazioni al Bilancio" e 47 della Legge Regionale n° 7 del 30 aprile 2002.)

Il procedimento inizia con l'obbligo di ogni dirigente di Area o di Settore di verificare, entro un termine prefissato dal Regolamento di Contabilità, la sussistenza di eventuali debiti fuori bilancio, inviando una "scheda" riassuntiva per ciascuna fattispecie corredata dal proprio parere circa la possibilità giuridica di effettuare il riconoscimento.

Deve sottolinearsi che non è consentito ai singoli Settori o Uffici dell'Ente derogare a tale procedura, che ha carattere cogente, trovando ragione in principi contabili posti dal legislatore a tutela della finanza pubblica allargata (comune cioè allo Stato, Regioni ed altri Enti Territoriali).

Un'eventuale procedura di liquidazione dei debiti fuori bilancio, derogatoria di quella espressamente fissata dal legislatore , sarebbe fonte di responsabilità contabile , per i Dirigenti che la ponessero in essere. Essi in tale ipotesi risponderanno personalmente all'azione risarcitoria esercitata dal Procuratore regionale della Corte dei Conti competente per territorio.

Infine la procedura di verifica della regolarità nell'assunzione di spese, oggetto di debito fuori bilancio, deve essere effettuata direttamente dal Consiglio dell'Ente, né è consentito derogare a tale obbligo giuridico, voluto con carattere cogente, dal legislatore a tutela dell'integrità del bilancio e degli equilibri finanziari, anche in relazione ai limiti voluti per la salvaguardia di obblighi assunti sul piano internazionale.

#### **Iter Procedurale - c o n c l u s i o n i**

Premesso quanto innanzi, si ritiene che le Aree di Coordinamento della Regione debbano effettuare, nei modi e tempi previsti, ricognizioni finalizzate a verificare la ricorrenza di eventuali debiti fuori bilancio, per i quali occorre procedere con ogni immediatezza all'istruttoria degli atti di competenza, attenendosi ad una corretta gestione evitando in tal modo l'assunzione di responsabilità di tipo gestionale e contabile.

I debiti suddetti, vanno proposti in via preliminare all'esame del Consiglio Regionale e riconosciuti nell'ambito della parte riconoscibile ai sensi dell'art. 2041 del cod. civ., dopo aver accertato la sussistenza in concreto della *utilitas* e l'arricchimento per l'Ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.



Secondo il giudice contabile (*ex plurimis*, Sez. Giur. Regione Molise, 1 marzo 2000, n. 20/EL), occorre un più sollecito adempimento dell'obbligazione giuridicamente valida, per cui l'ulteriore ritardo che possa accumularsi per l'inerzia dei preposti è ascrivibile a trascuratezza del dovere di buona amministrazione, elemento che connota di "*colpa grave*" l'atteggiamento di mancata adozione degli atti di riconoscimento del debito, sia pure nei limiti dell'indebito arricchimento.

Quindi gli Uffici hanno l'onere di verificare, con tempestività, l'esistenza di eventuali debiti fuori bilancio, ed a proporre all'Ente il riconoscimento di legittimità.

Analoga procedura va esperita per i debiti provenienti da sentenze, per i quali va monitorata e sollecitata la corretta conclusione del procedimento.

Inoltre, si richiama l'attenzione sulla circostanza che la delibera consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, deve fornire la concreta prova della *utilitas*, congiunta all'arricchimento per l'ente. I due requisiti devono coesistere.

La "*proposta*" di delibera per il riconoscimento dei debiti spetta al Responsabile del Servizio competente per materia.

Per la natura peculiare dei Servizi normalmente erogati dagli Enti territoriali, il momento essenziale dell'accertamento attiene alla dimostrazione dell'effettiva utilità che l'ente ha tratto dalla prestazione altrui (che è un concetto di carattere funzionale), costituendo l'arricchimento un concetto derivato, teso alla misurazione dell'utilità ricavata.

Al riguardo l'arricchimento non deve essere inteso solo come accrescimento patrimoniale, potendo consistere anche in un risparmio di spesa (cfr. Cass. Civile, Sez. I<sup>^</sup>, 12 luglio 1996, n. 6332).

L'arricchimento va stabilito con riferimento alla congruità dei prezzi, sulla base delle indicazioni e delle rilevazioni del mercato o dei prezzari e tariffe approvati da Enti pubblici, a ciò deputati o dagli Ordini professionali.

Per le attività a carattere istituzionale o pubblicistico è di solito la norma stessa a quantificarne il valore.

Per semplificare il procedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio e per regolare le attività del Consiglio Regionale, questo Settore ha predisposto apposite "*dichiarazioni*" delle Aree di Coordinamento competenti per materia, dalle quali si deduce che:

1. l'opera è stata realizzata o la fornitura dei beni e/o dei servizi è avvenuta per finalità pubblico – istituzionali;
2. che la fornitura c/o l'opera risulta acquisita al patrimonio della Regione e/o la prestazione è stata effettivamente resa dal creditore;
3. che dalla documentazione acquisita è possibile valutare congrui i prezzi praticati;
4. la motivazione per l'inclusione dei debiti fra quelli fuori bilancio;
5. la quantificazione dell'ingiustificato arricchimento della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 2041 del codice civile;
6. che il debito non è caduto in prescrizione, ai sensi dell'art. 2934 e segg. del Cod. Civ.;
7. che non sussistono interessi ed oneri accessori.

8. che sono stati effettuati gli adempimenti previsti dalla normativa per i debiti fuori bilancio.

E' stata predisposta infine un prototipo di scheda, che descrive l'iter di formazione del debito, la quale dovrà essere debitamente compilata, sottoscritta e completata, con idonee relazioni e documentazioni a corredo che consentano all'Assemblea Deliberante la discussione "cognita causa" degli argomenti garantendo così il corretto funzionamento dell'Organo Collegiale (Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per la Campania Del/Par n° 3/2006 allegato alla presente relazione)

#### **Cronoprogramma suggerito per il riconoscimento del debito**

Al fine di evitare di incorrere in aggravii di spesa per interessi e oneri legali aggiunti, si suggerisce di provvedere secondo i seguenti iter distinti in relazione alla diversa natura tipologica di debito:

-per i titoli esecutivi, la procedura di riconoscimento e il conseguente pagamento deve concludersi a cura dei dirigenti competenti per materia, entro 120 giorni dalla notifica in forma esecutiva alla Regione dell'atto giudiziario, così come previsto dall'art. 14 Dl 669/96 e s.m.i. Per far ciò il dirigente di area dovrà avviare l'istruttoria per il riconoscimento e inoltrare entro cinque giorni da quando gli è pervenuto l'atto giudiziario da parte dell'Avvocatura Regionale che, unitamente al titolo, trasmetterà relazione circa l'esito del giudizio ed eventuale impugnazione del provvedimento giudiziario. Il Dirigente di Area dovrà accertare entro 20 giorni i punti da 1 a 8 ed effettuare le necessarie

dichiarazioni per procedere, quindi, alla sottoposizione al Consiglio Regionale, che è chiamato ad esprimersi entro giorni trenta.

- per i pignoramenti e le esecuzioni presso il tesoriere, una volta avuta notizia, l'Area Bilancio provvederà, ai sensi dell'art. 32 comma 5 della Legge 7/2002 a prenotare l'impegno sul Capitolo, al fine di costituire vincolo necessario per l'accertamento ed il mantenimento degli equilibri di bilancio. L'Area Bilancio inoltrerà all'Area di Coordinamento competente per materia, entro 30 giorni dalla conoscenza della esistenza della procedura esecutiva, i documenti necessari per avviare la procedura di riconoscimento nei modi e termini di cui al punto precedente.
- per tutti gli altri debiti fuori bilancio, ai sensi dell'art. 3 della Legge 7/2002, i dirigenti delle singole Aree di coordinamento, non appena hanno notizia dell'esistenza di debiti fuori bilancio, e comunque almeno una volta entro il 28 febbraio di ogni anno, prima dell'approvazione del Conto del Bilancio da parte della Giunta Regionale, provvedono ad avviare l'istruttoria di riconoscimento secondo quanto in precedenza indicato.

La trasmissione degli atti tra gli uffici regionali interessati, nei modi e termini come sopra stabiliti, data la ristrettezza dei tempi e la rilevante delicatezza della materia trattata, considerato che è obiettivo dell'Amministrazione limitare le aggressioni dei creditori alle Casse del Tesoriere Regionale, dovrà avvenire attraverso canali prioritari e diretti.=

Napoli, li 13 settembre 2006

**Il Coordinatore AGC8  
Bilancio Ragioneria Tributi  
Dr. Fernando De Angelis**



*Giunta Regionale della Campania*

**Allegato alla proposta di delibera per il riconoscimento di debito fuori bilancio**

**Facsimile**  
**SCHEDA DI RILEVAZIONE DI PARTITA DEBITORIA**

N° \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_/\_\_\_\_/2006

AREA \_\_\_\_\_ SETTORE \_\_\_\_\_ SERVIZIO \_\_\_\_\_

FASC. n° \_\_\_\_\_

Il sottoscritto \_\_\_\_\_ nella qualità di responsabile di  
\_\_\_\_\_, per quanto di propria competenza

**ATTESTA**

quanto segue:

**Generalità del creditore** \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Oggetto della spesa  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

La spesa è stata ordinata con atto \_\_\_\_\_ n° \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

Impegno n° \_\_\_\_\_ Anno \_\_\_\_\_

**Indicare la tipologia del debito fuori bilancio :**  
\_\_\_\_\_

(sentenza, decreto ingiuntivo, pignoramento, carta contabile a debito, spesa ordinata irrualmente, passività latente, transazione, accordo bonario etc.)

Relazione sulla formazione del debito fuori bilancio:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Tipo ed estremi del documento comprovante il credito  
(numero e data della fattura c/o altra documentazione probatoria):

---

---

Epoca della prestazione \_\_\_\_\_

IMPORTO LORDO \_\_\_\_\_ DI CUI I.V.A. \_\_\_\_\_

INTERESSI \_\_\_\_\_ (\*)

ONERI ACCESSORI \_\_\_\_\_ (\*)

TOTALE DEBITO \_\_\_\_\_

( \* )

In presenza di interessi e/o oneri accessori indicare il motivo per il quale si ritiene che gli stessi possano conseguire la legittimità del riconoscimento da parte del Consiglio Regionale:

---

---

Sulla base degli elementi documentali disponibili e controllati

ATTESTA

- a) che l'opera è stata realizzata o la fornitura dei beni e/o dei servizi di cui sopra è avvenuta per il seguente fine pubblico: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- b) che la fornitura e/o l'opera acquisita al patrimonio della Regione Campania e/o la prestazione è stata effettivamente resa dal creditore;
- c) che la stessa è stata acquisita al patrimonio dell'ente.
- d) che si valutano congrui i prezzi praticati sulla scorta dei seguenti criteri:\_\_\_\_\_.
- e) motivo per l'inclusione del debito fra quelli fuori bilancio:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
- f) che si quantifica l'ingiustificato arricchimento della Regione Campania ai sensi dell'art. 2041 del codice civile nel valore materiale della prestazione ricevuta  
  
(arricchimento) Euro \_\_\_\_\_  
costo sopportato dal terzo (diminuzione patrimoniale) Euro \_\_\_\_\_
- g) che non sussistono interessi e/o oneri accessori ovvero lo scrivente per le motivazioni adottate precedentemente ritiene giustificabile anche il riconoscimento di legittimità di interessi e oneri accessori per un totale complessivo di Euro\_\_\_\_\_

- h) che il debito non è caduto in prescrizione ai sensi dell'artt. 2934 e ss. del Codice Civile;
- i) che sono stati effettuati gli adempimenti previsti dalla normativa per i debiti fuori bilancio ( \* )

sulla scorta di quanto dichiarato lo scrivente

**chiede**

il riconoscimento della legittimità del presente debito fuori bilancio ai sensi dei comma 3 e 4 dell'art. 47 della Legge Regione Campania n° 7 del del 30 aprile 2002 per l'importo complessivo di Euro \_\_\_\_\_

Allega la seguente documentazione :

- 1. \_\_\_\_\_
- 2. \_\_\_\_\_
- 3. \_\_\_\_\_
- 4. \_\_\_\_\_

Data \_\_\_\_\_

**Il Responsabile del Servizio**

\_\_\_\_\_

( \* ) L'obbligo di trasmissione dei provvedimenti di riconoscimento di debito è previsto per consentire il controllo da parte della Corte dei conti su quei pagamenti che non trovano la loro giustificazione in atti di impegno e quindi nei casi in cui non sono state rispettate le norme di contabilità, ma era già contenuta nella previsione normativa, a carico di funzionari preposti agli uffici in cui si articola l' amministrazione, riferendosi evidentemente all'obbligo di denuncia in caso di presunto danno erariale, previsto autonomamente dalla legge.



MODULARIO  
C. C. 2

Mod. 2



# Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Par n.

3/2006

***nell'adunanza del 18.1.2006***

Composta dai seguenti magistrati:

Dr. Vittorio Zambrano      Presidente di Sezione

Dr. Francesco Amabile      Consigliere relatore

Dr. Raffaele Del Grosso      Consigliere

Dr. Giuseppe Borgia      Consigliere

Dr. Corradino Corrado      Consigliere

Dr. Francesco Uccello      Primo Referendario

Dr. Laura Cafasso      Referendario

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

Vista la legge 5 giugno 2003, n.131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

Visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni e integrazioni;

Visto il regolamento 16 giugno 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Vista la nota n. 9166 in data 17.6.2005, con la quale il Presidente del Consiglio comunale del Comune di Ottaviano (NA), ha inoltrato richiesta di parere a questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131;

Vista l'ordinanza presidenziale n.2/2006 del 13 corrente mese, con la quale le questioni proposte sono state deferite all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Francesco Amabile;

PREMESSO:

Con la nota sopra indicata il Presidente del Consiglio comunale del Comune di Ottaviano – nel far presente che in una recente riunione dei capigruppo convocati per esaminare le questioni da sottoporre all'esame del Consiglio, essendosi riscontrato che le proposte di deliberazioni concernenti il riconoscimento di debiti fuori bilancio non erano corredate di idonea documentazione giustificativa, erano stati richiesti, senza esito concreto, documenti integrativi e chiarimenti ai responsabili di Settore – ha chiesto di conoscere se sia legittima la richiesta di documentazione integrativa e di chiarimenti formulata dai consiglieri comunali relativamente alle proposte di deliberazione portate al loro esame. Ha osservato al riguardo il richiedente che *"la richiesta, confortata, tra l'altro, dal regolamento comunale di contabilità, ha come fondamento il diritto di ciascun consigliere di conoscere in modo esauriente l'iter burocratico di ogni pratica, al fine di effettuare ogni valutazione in merito..."* In particolare ha chiesto di sapere se i consiglieri comunali possano rifiutarsi di deliberare in assenza di tale documentazione e se possano incorrere in eventuali responsabilità ove approvino deliberazioni di riconoscimento di detti debiti sulla base di documentazione insufficiente.

In via preliminare va, nell'ordine, accertata l'ammissibilità della richiesta di parere in relazione sia al mancato inoltro della stessa tramite il Consiglio delle Autonomie locali che alla legittimazione del soggetto proponente e al contenuto oggettivo del quesito.

Con riferimento al primo profilo, premesso che l'art.7 - comma 8 - della legge n. 131/2003 prevede che gli enti locali possono chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica* alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali*", la Sezione non ravvisa motivi per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito, nel senso che, nelle more della istituzione nella Regione Campania del Consiglio delle autonomie locali, nulla impedisce agli enti territoriali di avanzare ugualmente e direttamente le richieste di parere a mezzo dell'organo di rappresentanza esterna, e ciò non soltanto perché la norma citata non prevede tale tramite come essenziale ma soprattutto per la necessità di non frustrare sul nascere l'attuazione della nuova funzione deferita alla Corte nell'interesse delle collettività locali.

La richiesta di parere appare ammissibile anche sotto il profilo della legittimazione del Presidente del Consiglio comunale proponente, essendo opinione generale che questi, benché non menzionato espressamente nell'art. 36 del TUEL, nel promuovere dirigere, controllare e coordinare le funzioni proprie del Consiglio comunale previste dall'art. 42 della legge n.267/2000 e nell'attuare, congiuntamente al Sindaco, l'attività di indirizzo e di controllo politico e amministrativo, è Organo del Comune ed è dotato di poteri di rappresentanza sostanziale relativamente alle questioni di competenza dell'Organo consiliare.

Particolare rilievo riveste l'accertamento preliminare sul contenuto oggettivo del quesito, in considerazione del fatto che la funzione consultiva attribuita alla Corte dall'art. 7, comma 8, della legge 5.6.2003, n. 131 - diversamente da quella assegnata al Consiglio di Stato e all'Avvocatura dello Stato - è limitata alla materia della contabilità pubblica.

Orbene, come accennato in premessa, l'oggetto peculiare del quesito concerne specificamente l'attività che i membri del Consiglio comunale sono tenuti a svolgere ai fini dell'accertamento della ricorrenza delle condizioni (solo) in presenza delle quali l'art. 194 del TU 18.8.2000 n. 267 ammette la possibilità di un riconoscimento a posteriori della legittimità dei debiti fuori bilancio mediante l'assunzione di apposita deliberazione. Difatti il TUEL disciplina compiutamente sia le modalità di assunzione degli impegni e dell'effettuazione delle spese, stabilendo regole per evitare che si formino debiti fuori bilancio (art. 191) che le fattispecie dei debiti riconoscibili (art. 194 primo comma) e la procedura per il riconoscimento dei debiti medesimi (art. 193, comma 2) nonché i mezzi di finanziamento degli oneri che ne conseguono (articoli 193, comma 3, e 194, comma 3). Inoltre, la deliberazione di riconoscimento dei debiti in questione deve dare atto che gli stessi rientrano nei casi (tassativi) previsti dall'art. 194 e, per quelli rientranti nella previsione del primo comma lettera **e**), che gli stessi rientrano nei limiti di accertata e dimostrata utilità ed arricchimento per l'Ente e si riferiscono a servizi o forniture necessari per l'espletamento di pubbliche funzioni.

In altri termini, la questione portata all'esame del Collegio attiene al procedimento da espletare ai fini del riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio e, dunque, riguarda la materia della contabilità pubblica, in quanto tale procedimento, volto alla regolarizzazione delle spese assunte senza formale impegno e al loro ripianamento, si inquadra nel contesto delle disposizioni preordinate alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, col "rendere manifesto un fenomeno sommerso, riconducendolo nell'alveo della contabilità dell'ente".

Di conseguenza la richiesta di parere va ritenuta ammissibile anche sotto il profilo contenutistico.

Come chiarito in precedenza, il merito della questione prospettata - senza perdere la connotazione tipicamente contabile per il contesto normativo in cui si pone - si inserisce nel tema generale del diritto di accesso dei consiglieri comunali agli atti dell'amministrazione, che

è collegato, a sua volta, al dovere che ad essi incombe di prendere adeguata conoscenza delle questioni in ordine alla quale sono chiamati a deliberare. Il dovere di informazione è poi particolarmente cogente in relazione all'assunzione dell'atto a deliberativo di riconoscimento dei debiti fuori bilancio sia per la specificità dei casi per i quali è ammessa la legittimazione in via di sanatoria dei debiti assunti senza formale impegno di spesa sia per l'onere del loro ripiano, con le modalità di riequilibrio previste dall'art.193 comma 3, che ne consegue.

Il diritto di accesso agli atti dei consiglieri, già esplicitamente riconosciuto dall'art. 292 del T.U. della legge comunale e provinciale n. 148 del 1915 e riaffermato dall'art. 24 della legge n.816/1985, è stato ora trasfuso nell'art. 43, secondo comma, del Testo Unico approvato con D.Lgs 18.8.2000, n. 267, il quale prevede che, per l'esercizio delle proprie funzioni, *"i consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente del comune e della provincia nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso utili all'espletamento del loro mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge"*.

La giurisprudenza ha precisato che tale diritto si estende anche agli atti prodromici (cfr. Consiglio di Stato, Sez.V<sup>^</sup>, 8.9.1994, n.976; T.A.R. Liguria, Sez.I<sup>^</sup>, 3.12.1994, n. 448; T.A.R. Lombardia, Brescia, 13.12.1993, n.1041) e va posto in relazione all'interesse pubblico, il quale esige che gli argomenti portati in seno all'assemblea deliberante siano discussi *"cognita causa"*, ai fini del corretto funzionamento dell'Organo collegiale (cfr. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 30.9.1992, n. 402). Il legislatore ha poi riservato espressamente allo Statuto la specificazione degli indirizzi e al Regolamento la definizione di questa *"condizione essenziale"* per il pieno e consapevole esercizio del mandato elettivo da parte dei membri del consiglio.

La dottrina ha avuto modo di precisare che il diritto dei consiglieri attiene alla funzione pubblica di cui gli amministratori sono portatori; quindi costoro non devono dimostrare - diversamente da quanto previsto dalle norme comuni sull'accesso riconosciuto ai cittadini

dall'art. 7 della legge n. 142/1990 e dall'art. 22 della legge n. 241/1990, fondate sulla esistenza di una posizione soggettiva personale qualificata - l'esistenza di un interesse giuridicamente rilevante, essendo la qualità di componente delle assemblee elettive locali di per se sufficiente a comprovare l'utilità dell'accesso agli atti ai fini dell'espletamento del mandato.

Da quanto innanzi esposto consegue che la richiesta rivolta dai consiglieri comunali agli uffici e agli organi dell'Amministrazione di documenti, di chiarimenti e di necessari atti integrativi della documentazione già prodotta ai fini dell'adozione della deliberazione prevista dagli articoli 194, primo comma, e 193, secondo comma, del T.U. 18.8.2000, n. 267 sia non solo legittima ma necessaria per il corretto svolgimento della funzione pubblica.

Al diritto dei Consiglieri comunali di prendere piena informazione e conoscenza degli atti preparatori e dei provvedimenti prodromici si contrappone la responsabilità degli stessi per l'assunzione di deliberazioni eventualmente adottate in violazione dell'obbligo di informazione e di diligente esercizio delle funzioni (cfr., *ex plurimis*, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, 17.11.2003, n. 1224; 11.3.2005, n.185) .

PER QUESTI MOTIVI

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Dirigente del Servizio di supporto, al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale di Ottaviano.

Così deliberato in Napoli, nella Camera di Consiglio del 18 gennaio 2006.

II CONSIGLIERE RELATORE  
(dott. Francesco Amabile)

IL PRESIDENTE  
(dott. Vittorio Zambrano)

Depositato in data 31.1.2006

Il Dirigente  
Dott. Armando Vocca