



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO

PER .....  
LE MARCHE

CORTE DEI CONTI



0000122-16/01/2013-SC\_MAR-T71-P

*Prot. N° ..... Allegati .....*

 Regione Marche - CAL - CREL  
Registri CAL - CREL

0000017 | 30/01/2013  
| CAL\_MARCHE | A

Al Presidente  
del Consiglio delle Autonomie locali  
delle Marche  
Piazza Cavour, 23  
60121 - ANCONA

Oggetto: Richiesta di parere del Comune di FANO - nota prot. n. 82619 in data 10.12.2012,  
Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, comma 8.

Si trasmette copia della deliberazione n. 2/2013/PAR approvata nell'adunanza del 9  
gennaio 2013 concernente l'oggetto.

Il Direttore della Segreteria

*(dott. Carlo Serra)*





## CORTE DEI CONTI

Del. n. 2/2013/PAR

## SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

composta dai magistrati:

Cons. Fabio Gaetano GALEFFI – Presidente f.f.  
 Cons. Andrea LIBERATI – componente- relatore  
 Ref. Valeria FRANCHI – componente

## PARERE

## COMUNE DI FANO

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;  
 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 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;  
 VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il quale è stata istituita in ogni Regione a statuto ordinario una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;  
 VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;  
 VISTO l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR in data 3 luglio 2009 della Sezione delle Autonomie;  
 VISTA la richiesta di parere da parte del Sindaco del Comune di Fano prot. 82619 del 10 dicembre 2012;  
 VISTO l'atto prot. n. 44 del 7 gennaio 2013, con cui è stata convocata la Sezione per la data odierna;  
 UDITO il relatore dottor Andrea Liberati;

## FATTO

Il Sindaco del Comune di Fano ha formulato una richiesta di parere in materia di contrattazione integrativa.

In particolare l'amministrazione chiede per il caso in cui "l'ente sia incorso, limitatamente ad alcune annualità di CCDI non ancora erogate (anno 2007 per 175.000.00 oltre oneri ed irap - anno 2008 per euro 288,000.00 oltre oneri ed irap) in prudenziale attesa degli esiti finali di ispezione RGS, in una dubitativa quantificazione del fondo di produttività dei dipendenti (esclusivamente afferente la parte stabile, comunque dovuta ai sensi del CCNL, ammesso ogni finanziamento variabile e facoltativo) che abbia dato luogo ad una minore previsione annuale



nei corrispondenti bilanci (in quanto, in un primo momento, i rilievi RGS prefiguravano la necessità di un recupero di somme erogate precedentemente in eccesso poi risultato del tutto infondato) è possibile procedere "una tantum" appostando un congruo finanziamento a "passività pregresse" senza ricorrere ad un formale riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 183, comma n. 2, lett. c) ed art. 194 del D. Lgs. n.267/2000 alla luce del carattere vincolato delle somme in questione".

Infatti -riferisce sempre il sindaco- "il Comune di Fano si è trovato a confrontarsi con una problematica di assoluta complessità connotata in modo del tutto straordinario (inizio ispezione: anno 2007 - esiti definitivi ispezione: anno 2012) che ha oggettivamente precluso l'ordinata dinamica amministrativa e contabile annuale senza che all'ente possa essere imputabile alcuna logica elusiva attinente la regolare rappresentazione e gestione degli equilibri di bilancio.

Resta inteso che, indipendentemente dal metodo contabile prescelto, l'erogazione delle suddette passività deve risultare:

- non influire sull'annualità di calcolo relativa all'anno 2010 come da D.L.n.78/2010;
- non alterare la necessaria congruità delle serie storiche dei saldi annuali consuntivati afferenti la progressiva riduzione delle spese di personale di cui al comma 557 secondo l'immanente criterio di competenza."

L'amministrazione si da cura di osservare che la formulazione del parere, ancorché si riferisca ad una particolare problematica del Comune di Fano - ma applicabile tutti gli enti locali oggetto di verifiche ispettive RGS -, pare connotata da sostanziali caratteri di generalità ed astrattezza inerenti situazioni non consolidate prive di spiccata discrezionalità amministrativa e dunque inidonee ad interferire sulla funzione giurisdizionale, al fine di motivare l'ammissibilità oggettiva del parere (Corte Conti Sez. Aut. - atto indirizzo 27/04/2004 e deliberazione n.5/2006).

Al riguardo l'amministrazione rileva anche che il quesito in questione non attiene l'interpretazione autentica del CCNL (rimessa in sede extragiudiziale presso l'ARAN alle parti contraenti ovvero devoluta, in via contenziosa, ex art.360 c.p.c. al sindacato esclusivo della Corte di Cassazione) per cui l'orientamento consultivo delle Sezioni Regionali della Magistratura Contabile ha più volte escluso il rilievo in termini di contabilità pubblica con declaratoria di inammissibilità (Corte. Conti Marche sez. Controllo delibera n.170/2008/PAR).

#### **DIRITTO**

La richiesta di parere è stata trasmessa con lettera a firma del Sindaco, e pertanto risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo, pur a prescindere dalla circostanza che, contrariamente a quanto previsto dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, non sia pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, istituito nella Regione Marche con legge regionale 10 aprile 2007 n. 4.

Per quanto concerne il profilo oggettivo, la richiesta inoltrata appare parzialmente inammissibile in quanto afferente una questione di concreta amministrazione (Sez. Marche nn.



107 e 108/2008), peraltro già attuata dall'ente locale, e concerne per di più il profilo della validità degli atti amministrativi posti in essere dai relativi uffici (Sez. contr. Marche 109/2008).

Infine, proprio l'avvenuto svolgimento dell'attività amministrativa potrebbe porsi in contrasto con ulteriori attività di verifica e controllo di questa Sezione.

Tuttavia, l'amm.ne, a prescindere dal caso concreto chiede di conoscere in via più generale se sia esperibile una procedura alternativa al riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Il parere deve quindi essere reso limitatamente alla possibilità di ipotizzare procedure alternative al riconoscimento di debiti fuori bilancio, senza entrare nel merito della questione afferente la possibilità di attribuire ex post emolumenti accessori non originariamente previsti.

Ad avviso della Sezione qualora, nonostante la determinazione presuntiva della spesa da corrispondere, l'impegno assunto non dovesse risultare sufficiente, la Sezione ritiene che l'Ente dovrà attivare la procedura di riconoscimento per i debiti fuori bilancio.

La liquidazione di una spesa può, infatti, avvenire ai sensi dell'art. 184, primo comma del T.U.E.L. nei limiti dell'impegno definitivo assunto.

Pertanto, ogni qualvolta si verifichi unò scostamento tra impegno contabile assunto a tempo debito e somma definitiva da pagare ad operazione conclusa si incorre in un'ipotesi di debito fuori bilancio che introduce un elemento di imprevedibilità potenzialmente idoneo a creare uno squilibrio nelle previsioni di spesa del bilancio (Sezione Regionale di Controllo per il Veneto, deliberazione n. 7/2008).

Anche la Sezione Regionale di Controllo per la Sardegna, con la deliberazione n. 2/2007 ha precisato che la differenza tra quanto impegnato e quanto richiesto dalla controparte contrattuale costituisce debito fuori bilancio.

La procedura di riconoscimento del debito, da attuarsi secondo il disposto dell'art. 194 lett. e) del T.U.E.L., determina in effetti l'accertamento da parte dell'Organo Consiliare dell'utilità e dell'arricchimento per l'Ente.

Il c. d. "debito fuori bilancio" è istituito di natura e con finalità essenzialmente finanziarie, assoggettato quindi alle regole giuscontabilistiche che pongono l'accento, non tanto o non solo sul vincolo giuridico generale scaturente dal contratto, quanto sulla specifica obbligazione giuridica (obbligo della P.A. di pagare una somma) che va determinata "a priori" in quanto deve trovare corrispondenza in un pari impegno contabile che costituisce vincolo finanziario sulle previsioni e, in definitiva, sull'impostazione del bilancio.

E perciò, ogni qualvolta si verifichi questo scostamento tra impegno contabile assunto a tempo debito e somma definitiva da pagare ad operazione conclusa, si incorre in un'ipotesi di "debito fuori bilancio" che introduce un elemento di imprevedibilità potenzialmente idoneo a creare uno squilibrio nelle previsioni di spesa del bilancio. E quindi, se non sarà possibile prevenire, fin dall'origine, ad una determinazione prudentiale dell'importo totale da corrispondere e da impegnare l'ente dovrà procedere, ai sensi dell'art. 194, comma 1° del TUEL, al riconoscimento della legittimità del debito mediante delibera consiliare.

La teoria che sostiene la possibilità, una volta accertata la copertura finanziaria, di



integrazione dell'impegno di spesa originariamente assunto, in sede di liquidazione finale con "determina" del responsabile del servizio interessato, proponendo con ciò, la tesi delle cc.dd. "passività pregresse", (spese regolarmente autorizzate che hanno dato luogo al manifestarsi nel tempo di un debito superiore all'impegno assunto) attribuisce un particolare rilievo al rapporto, di talché, in forza del vincolo costituitosi, la spesa nel suo complesso viene ritenuta integralmente autorizzata, anche se spesso determinabile con precisione solo successivamente, si basa su una interpretazione solo civilistica della fattispecie senza considerare le regole giuscontabilistiche che sono alla base del procedimento della spesa pubblica (sez. contr. Veneto 7/2008).

P.Q.M.

Nei termini suesposti è il parere della Sezione.

La presente deliberazione verrà trasmessa, a cura della segreteria, al Sindaco del Comune di Fano e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella Camera di consiglio del 9 gennaio 2013.

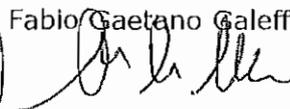
Il Relatore

Andrea Liberati



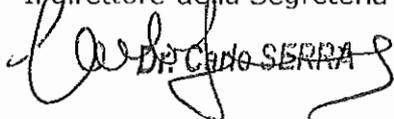
Il Presidente f.f.

Fabio Gaetano Galeffi



Depositata in Segreteria in data 14 GEN. 2013

Il direttore della Segreteria



Carlo SERRA