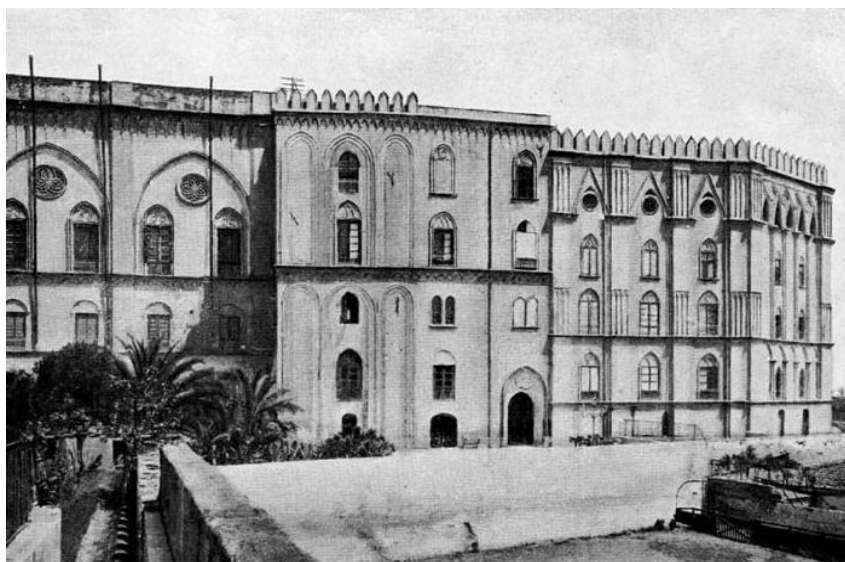




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



Servizio Studi
Ufficio del Bilancio

Documento n. 15 - 2018

DDL n. 336

Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni

Nota di lettura

XVII Legislatura - 1 ottobre 2018



L'Ufficio redige Documenti su tutti i disegni di legge assegnati per l'esame alla Commissione Bilancio e su quelli ad essa trasmessi dalle Commissioni di merito per il parere sulla copertura finanziaria, sui documenti di finanza pubblica trasmessi all'Assemblea e sulle tematiche aventi rilievo finanziario, oggetto di discussione o di indagini conoscitive da parte degli organi dell'Assemblea.

Servizio Studi

Ufficio del bilancio, fondi comunitari ed extraregionali

Direttore dott.ssa Laura Salamone

Consigliere parlamentare capo ufficio dott. Rosario Amato

Consigliere parlamentare ad interim dott.ssa Sabrina Gatto

Segretario parlamentare documentarista sig.ra Paola Canino

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:
tel. 091 705 4884- fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

In data 12 settembre 2018 veniva trasmesso il disegno di legge n. 336 *“Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni”*.

Come è noto con l’articolo 11 della legge regionale 13 gennaio 2015 n. 3 hanno trovato applicazione in Sicilia le disposizioni del D.lgs. n. 118/2011, tra cui l’art. 73 che detta la procedura per il riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio¹.

Si segnala che l’elencazione delle tipologie dei debiti fuori bilancio che possono essere riconosciute mediante legge regionale riproduce sostanzialmente quella già prevista per gli enti locali dall’articolo 194 del decreto legislativo n. 267 del 2000 relativo al riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio degli enti locali.

D.Lgs. 23-6-2011 n. 118

Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.

Pubblicato nella Gazz. Uff. 26 luglio 2011, n. 172.

Art. 73 Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio delle Regioni

1. Il Consiglio regionale riconosce con legge, 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, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, delle società di cui alla lettera b);
- d) procedure espropriative o di occupazione d’urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) acquisizione di beni e servizi in assenza del preventivo impegno di spesa.

2. Per il pagamento la Regione può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre esercizi finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

3. Qualora il bilancio della Regione non rechi le disponibilità finanziarie sufficienti per effettuare le spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la Regione è autorizzata a deliberare aumenti, sino al limite massimo consentito dalla vigente legislazione, dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote ad essa attribuite, nonché ad elevare ulteriormente la misura dell’imposta

¹ Il debito fuori bilancio è un’obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di danaro che grava sull’ente pubblico, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti interessati.

regionale di cui all' *art. 17, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1990, n. 398*, fino a un massimo di cinque centesimi per litro, ulteriori rispetto alla misura massima consentita.

4. Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma 1, lettera a), il Consiglio regionale provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta.

Il disegno di legge in esame contiene la richiesta del riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio della Regione derivanti da sentenze esecutive e/o provvedimenti giudiziari esecutivi per il valore complessivo di **euro 21.471.957,17**, il cui dettaglio è contenuto nella tabella di seguito riportata.

Da un lavoro coordinato dalla Ragioneria Generale è stato redatto un prospetto sintetico delle partite debitorie distinte per Dipartimento o Ufficio speciale/equiparato e relativi importi.

L'importo complessivo di euro 21.471.957,17 è distinto come segue in base agli Assessorati competenti.

| Assessorato | Tipologia debito fuori bilancio di cui all'art. 73 del D.lgs. n. 118/2011 (Lettera a) | Totale |
|--|--|---------------|
| Agricoltura | Lettera a) | 461,660,84 |
| Attività produttive | Lettera a) | 1.726.264,27 |
| Autonomie locali e della funzione pubblica | Lettera a) | 1.151.698,93 |
| Beni culturali | Lettera a) | 43.104,75 |
| Economia | Lettera a) | 1.712.429,75 |
| Energia | Lettera a) | 240.780,76 |

| | | |
|---|------------|----------------------|
| Famiglia e delle politiche sociali e lavoro | Lettera a) | 915.729,76 |
| Infrastrutture e della mobilità | Lettera a) | 527,50 |
| Istruzione e della formazione professionale | Lettera a) | 25.592,72 |
| Presidenza | Lettera a) | 151.264,62 |
| SALUTE | Lettera a) | 50.498,09 |
| Territorio e dell'Ambiente | Lettera a) | 14.946.999,14 |
| Turismo | Lettera a) | 45.406,04 |
| Totale lettera a) | | 21.471.957,17 |

Per far fronte a tali oneri è stata individuata la copertura con il capitolo 215740 "FONDO RISCHI CONTENZIOSO SPESE LEGALI".

DEBITI FUORI BILANCIO DI CUI ALLA LETTERA A): SENTENZE ESECUTIVE

Questo Ufficio ritiene di dovere rassegnare alcune considerazioni e rappresentare gli orientamenti giurisprudenziali in merito al concetto di sentenze esecutive di cui alla citata lettera a).

L'attuale formulazione della lettera a), a differenza del d.lgs n.77/1995 che comprendeva tanto le sentenze passate in giudicato quanto quelle immediatamente esecutive, fa riferimento alle sole sentenze esecutive, ritenendo perfezionato l'obbligo di pagare in conseguenza dell'esecutività delle stesse. Tale riferimento alle sole sentenze esecutive trova riscontro nella modifica apportata all'art. 282 c.p.c. secondo cui *"le sentenze di primo grado sono provvisoriamente esecutive tra le parti"*.

Le sentenze esecutive consentono al creditore dell'ente di azionare il procedimento di esecuzione forzata, consentendo a quest'ultimo di provvedere al pagamento, atteso che il credito vantato è divenuto certo, liquido e esigibile.

Si Tratta, in particolare: delle sentenze di condanna emesse dal giudice ordinario dotate, ex art. 282 c.p.c.,² di esecutività; dei decreti ingiuntivi dichiarati esecutivi; dei lodi arbitrali dichiarati esecutivi e delle sentenze di condanna al pagamento di somme di denaro emesse dal giudice amministrativo.

Pertanto, siffatta natura consente di distinguere nettamente i debiti derivanti da sentenza esecutiva dagli altri; tali debiti, infatti, si impongono all'ente "ex se", in base al comando imperativo che il provvedimento giudiziale contiene, senza dipendere dal riconoscimento o meno della sua legittimità.

² La norma in esame parla genericamente di "sentenza", senza operare distinzioni. Tuttavia, un orientamento restrittivo ritiene che la disciplina della provvisoria esecuzione trovi applicazione solo in riferimento alla sentenza di condanna, che costituisce per natura titolo esecutivo. Tale orientamento non sembra preferibile e l'efficacia esecutiva dovrebbe essere intesa in senso lato, estendendola anche alle sentenze che costituiscono, estinguono o modificano rapporti giuridici ([art. 2908 del c.c.](#)). Tuttavia, non si può ignorare come la Suprema corte abbia accolto con sent. 7369/2009 il primo orientamento, statuendo che le sentenze di accertamento (così come quelle costitutive) non avrebbero l'idoneità, con riferimento all'art. 282 c.p.c., ad avere efficacia anticipata rispetto al momento del passaggio in giudicato.

L'esecuzione provvisoria si estende anche alle spese processuali, a prescindere dal tipo di sentenza che sia stata emanata.

Ai sensi [dell'art. 282 cod. proc. civ.](#), così come novellato dall'[art. 33 della legge 26 novembre 1990, n. 353](#), la condanna alle spese del giudizio contenuta nella sentenza di primo grado comporta, in quanto tale ed in linea con la tendenza resa manifesta dal disposto dell'art. 669 – septies, terzo comma, cod. proc. civ. (introdotto dalla stessa [legge n. 353 del 1990](#)), la provvisoria esecutività del relativo capo della sentenza, indipendentemente dalla natura – se di condanna, costitutiva o di mero accertamento – e dal contenuto (se di accoglimento, di rigetto o di altro tenore della domanda principale o riconvenzionale o del terzo) della decisione principale, cui la statuizione sulle spese accede. (Cassa con rinvio, Trib. Foggia, 28/07/2006) – Sez. III, Ordinanza n. 1283 del 25-01-2010 (ud. del 03-12-2009), D.B.G. c. R.M. (rv. 611054)

Breve casistica della giurisprudenza della Corte dei Conti

* Secondo i giudici contabili liguri nella **deliberazione 21/12/2016 n.105**, il presupposto giuridico che impone all'ente locale l'attivazione della procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art.194 TUEL riguarda le sentenze esecutive, a nulla rilevando la sussistenza di un giudizio di opposizione pendente tale da rendere il citato credito del fornitore privo dei caratteri della certezza, della liquidità e della esigibilità. nella formulazione della domanda e nei rilievi formulati dal comune, vi è prima di tutto un errore di fondo che riguarda in via preliminare l'obbligo di riconoscimento del debito fuori bilancio discendente da sentenze esecutive. Viene invocata la lettera della norma la quale fa riferimento a "sentenze esecutive" e non a sentenze passate in giudicato. **Il presupposto per l'attivazione della speciale disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, pertanto è solo quello dell'esistenza di un provvedimento giurisdizionale (avente la natura sostanziale, e non meramente formale di sentenza) idoneo ad instaurare un processo esecutivo.**

* La Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per l'Umbria, con il **parere n. 85 del 12/09/2017** (pubblicato il 28/09/2017), ha chiarito che la transazione di una controversia oggetto di sentenza esecutiva non ancora passata in giudicato non ha carattere alternativo rispetto al riconoscimento di debito e può essere stipulata solo su conforme deliberazione del consiglio comunale che attui, in concreto, le funzioni proprie del riconoscimento di debito stesso, quale provvedimento implicito della predetta delibera a contrarre.

* La Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana, con **deliberazione n. 80/2015/PAR**, ha ulteriormente chiarito che il preventivo riconoscimento del debito da parte dell'Organo consiliare risulta comunque necessario anche nell'ipotesi di debiti derivanti da sentenza esecutiva, per loro natura caratterizzati da assenza di discrezionalità per via del provvedimento giudiziario a monte, posto che le funzioni di

indirizzo e la responsabilità politica del Consiglio comunale o provinciale non sono circoscritte alle scelte di natura discrezionale, ma si estendono anche ad attività o procedimenti di spesa di natura vincolante ed obbligatoria.

* La Sezione regionale di controllo per la Campania **parere n.66/2018** chiarisce che mentre nel caso di sentenza di condanna il Consiglio comunale non ha alcun margine di discrezionalità per valutare l'an e il quantum del debito, poiché l'entità del pagamento rimane stabilita nella misura indicata dal provvedimento dell'autorità giudiziaria, negli altri casi descritti dall'art. 194 Tuel l'Organo consiliare esercita un ampio apprezzamento discrezionale che, ad esempio, riguardo alla lett. e), concerne l'accertamento dell'utilità e dell'arricchimento derivanti dalla fornitura effettuata in violazione delle procedure di spesa. La Corte ha riconosciuto che, in mancanza di una disposizione che preveda una disciplina specifica e diversa per le "sentenze esecutive", non è consentito discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art. 194 Tuel ai sensi del quale il "riconoscimento" del debito avviene, prima del pagamento, con atto del Consiglio comunale. Bisogna infatti constatare che in tutte le ipotesi previste dall'art. 194 Tuel la delibera del Consiglio serve per riportare all'interno del sistema del bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese (cfr. Deliberazione di questa Sezione n.22/2009) **La funzione della delibera consiliare di riconoscimento è complessa poiché è diretta ad accertare se il debito rientri in una delle tipologie riconoscibili; a individuare le risorse per far fronte al pagamento; ad accertare le cause della formazione della fattispecie irregolare e le eventuali irregolarità. Infatti il legislatore prevede che le delibere di riconoscimento dei debiti siano trasmesse (art. 23 comma 5 L.289/2002) alla Procura regionale della Corte dei Conti al fine di permettere la verifica del rispetto dei requisiti di legittimità previsti dal Tuel, e in particolare, affinché possa valutare gli eventuali profili di danno a carico di chi li ha provocati. Il significato del provvedimento del Consiglio sostanzialmente non è quello di**

riconoscere una legittimità del debito che già esiste, ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di essa.

Alla luce di quanto sopra appare necessario, prima di qualunque determinazione della Commissione Bilancio, che il Governo integri la propria relazione tecnica con la specificazione che tutte le fattispecie debitorie che hanno generato le partite contabili trasmesse con riferimento alla categoria "sentenze esecutive" di cui alla lettera a), siano a tale categoria effettivamente attinenti.

Infatti, da un sommario riscontro condotto da questo ufficio ai fini dell'istruttoria dei disegni di legge, alcune delle fattispecie non sembrano perfettamente riconducibili alla categoria "sentenze esecutive" (a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, si veda la nota pagamento spese di registrazione di sentenze, di cui alla scheda n. 24 del 3 novembre 2016, Dipartimento regionale del lavoro).

