

Azienditalia

Mensile di organizzazione, bilancio, gestione e controllo degli enti locali

ENTI LOCALI

www.edicolaprofessionale.com/azienditalia

12
2017

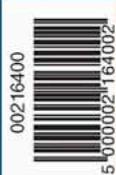
Debiti fuori bilancio: riflessioni e proposte

Piani triennali anticorruzione e analisi del rischio corruttivo

Misure per la valorizzazione della cultura e per il rilancio dell'economia

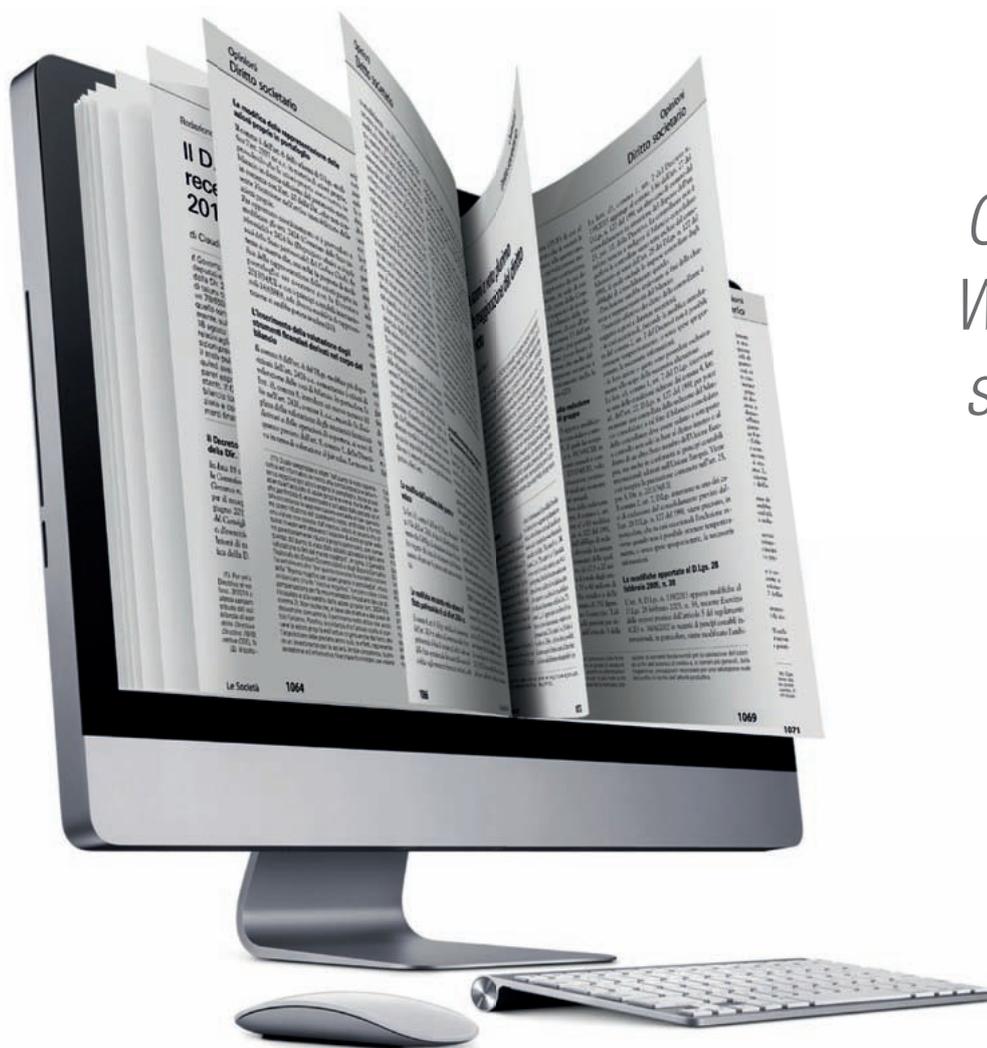
Comunicazione riservata agli abbonati ad "AZIENDITALIA - I Corsi"

I Corsi associati alla Rivista AZIENDITALIA sono fruibili GRATUITAMENTE in formato e-learning
Per ricevere le credenziali di accesso vai su
www.corsi-azienditalia.it



L'AGGIORNAMENTO DIGITALE TI CAMBIA LA VITA

UNA SOLA RICERCA, TUTTE LE RISPOSTE



*Oltre 70 riviste
Wolters Kluwer
sempre con te*

Soddisfa le tue esigenze di aggiornamento professionale con **Edicola Professionale**, la più ricca e autorevole biblioteca digitale che con una sola ricerca ti consente di accedere a un patrimonio bibliografico inimitabile. Puoi navigare tra gli articoli di oltre 70 riviste **IPSOA**, **CEDAM**, **UTET Giuridica** e **il fisco** e le news di **IPSOA Quotidiano**.



Sempre aggiornato con le **notizie del giorno**, l'**anteprima** dell'ultimo fascicolo chiuso in redazione, l'**archivio storico** degli articoli pubblicati nel corso degli anni.



App per tablet e smartphone, anche in mobilità puoi leggere, condividere gli articoli di interesse con il tuo commento e archivarli.



Planet-Friendly, scegliendo il digitale dai una mano all'ambiente; per ogni nuovo abbonamento Wolters Kluwer devolverà un contributo a Freedom per piantare un agrumeto in Sicilia.



edicolaprofessionale.com



Bilancio e contabilità

Equilibrio finanziario degli enti locali	Debiti fuori bilancio: riflessioni e proposte di Francesco Bruno	939
Anticipazioni di liquidità	Nuova apertura delle SS.RR. della Corte dei conti sulla destinazione del Fondo Anticipazioni di Liquidità di Vincenzo Giannotti	946

Pianificazione e controllo

Anticorruzione	I piani triennali anticorruzione e l'analisi del rischio corruttivo di Mailyn Flores	951
-----------------------	---	------------

Contratti e appalti

Urbanizzazione	La programmazione urbanistica c.d. "contrattata" di Marco Panato	965
-----------------------	---	------------

Focus

Incentivi per tutela della cultura e rilancio economia	Patrimonio culturale nazionale e turismo: misure per la valorizzazione della cultura e per il rilancio dell'economia del Paese di Maurizio De Paolis	971
---	---	------------

Documenti in sintesi

Legislazione e prassi	Osservatorio normativo a cura di Francesco Bruno	979
------------------------------	---	------------

Adempimenti e scadenze

Memo	L'agenda di dicembre a cura di Francesco Bruno	984
-------------	---	------------

Indici

	Indice analitico	991
--	------------------	------------

Azienditalia

Mensile di organizzazione, bilancio, gestione e controllo degli enti locali

EDITRICE

Wolters Kluwer Italia S.r.l.
Via dei Missaglia, 97
Edificio B3 - 20142 Milano

INDIRIZZO INTERNET

www.edicolaprofessionale.com/azienditalia

DIRETTORE RESPONSABILE

Giulietta Lemmi

COORDINATORE SCIENTIFICO

Giuseppe Farneti

COMITATO TECNICO

Giancarlo Astegiano, Mauro Bellesia, Massimo Bianchi, Antonino Borghi, Francesco Bruno, Gennaro Cascone, Ciro D'Aries, Francesco Delfino, Antonio Giuncato, Luca Mazzara, Renato Mele, Giosuè Nicoletti, Michelangelo Nigro, Emanuele Padovani, Massimo Pollini, Stefano Pozzoli, Giovanni Ravelli, Pierluigi Ropolo, Renato Ruffini, Stefania Tagliabue, Andrea Ziruolo

In collaborazione con:



REDAZIONE

Antonella Baroli (antonella.baroli@wolterskluwer.com)
Roberto Morettini (roberto.morettini@wolterskluwer.com)

REALIZZAZIONE GRAFICA

Wolters Kluwer Italia S.r.l.

FOTOCOMPOSIZIONE

Sinergie Grafiche Srl
Viale Italia, 12 - 20094 Corsico (MI) - Tel. 02/57789422

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali errori o inesattezze

Per informazioni in merito a contributi, articoli ed argomenti trattati, scrivere o telefonare a:

IPSOA Redazione AZIENDITALIA
Casella Postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 82476.020 - telefax (02) 82476.054
e-mail
redazione.azienditalia-it@wolterskluwer.com

Per informazioni su gestione abbonamenti, numeri arretrati, cambi d'indirizzo, ecc., scrivere o telefonare a:

IPSOA Servizio Clienti
Casella postale 12055 - 20120 Milano
telefono (02) 824761 - telefax (02) 82476.799
Servizio risposta automatica:
telefono (02) 82476.999
e-mail servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com

PUBBLICITÀ:



E-mail: advertising-it@wolterskluwer.com
www.wolterskluwer.it
Via dei Missaglia, 97
Edificio B3 - 20142 Milano

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 331 del 7 giugno 1986

Tariffa R.O.C.: Poste Italiane Spa - Spedizione in abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27 febbraio 2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano
Iscritta nel Registro Nazionale della Stampa con il n. 3353 vol. 34 foglio 417 in data 31 luglio 1991
Iscrizione al R.O.C. n. 1702

ABBONAMENTI

Gli abbonamenti, in modalità digitale, hanno durata 12 mesi con formula rolling dalla data di sottoscrizione e si intendono rinnovati, in assenza di disdetta da comunicarsi entro 90 gg. prima della data di scadenza a mezzo raccomandata A.R. da inviare a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via dei Missaglia, 97 - Edificio B3 - 20142 Milano.
Servizio Clienti: tel. 02.824761
Indirizzo internet: www.servizioclienti.wki.it
e-mail: servizioclienti.ipsoa@wolterskluwer.com

ITALIA/ESTERO

Abbonamento digitale 12 mesi (comprensivo della Rivista Azienditalia il Personale € 147,00 + iva Arretrati: consultabili online a partire dal 2005, con abbonamento alla raccolta delle annate.
Abbonamento 12 mesi (comprensivo di Azienditalia): € 316 + iva oppure € 158 + iva per gli abbonati alla rivista

MODALITÀ DI CONSULTAZIONE

La rivista è consultabile in formato digitale su pc, tablet (iOS e Android) e smartphone (Android).
I fascicoli possono essere scaricati da:
- edicolaprofessionale.com/azienditalia
- edicolaprofessionale.com/azienditaliapersonale
- da App Edicola Professionale, disponibile gratuitamente su AppStore, Google Play, Samsung Apps o Amazon AppStore for Android.

FORMULA AZIENDITALIA PIU'

(comprendente, oltre ad *Azienditalia il Personale* i quattro corsi e-Learning annuali di *Azienditalia I Corsi*)

ITALIA/ESTERO - Abbonamento digitale 12 numeri: € 188,00 + iva

MODALITÀ DI PAGAMENTO

Il pagamento potrà essere effettuato con un versamento intestato a Wolters Kluwer Italia S.r.l. Via dei Missaglia, 97 - Edificio B3 - 20142 Milano, utilizzando le seguenti modalità:
- Conto Corrente Postale 583203
- Conto Corrente Bancario IBAN IT61M030693368410000002208

DISTRIBUZIONE

Vendita esclusiva per abbonamento

Egregio Abbonato,
ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. 30 giugno 2003 n. 196,
La informiamo che i Suoi dati personali sono registrati su database elettronici di proprietà di Wolters Kluwer Italia S.r.l., con sede legale in Milano, Via dei Missaglia, 97 - Edificio B3 - 20142 Milano, titolare del trattamento e sono trattati da quest'ultima tramite propri incaricati. Wolters Kluwer Italia S.r.l. utilizzerà i dati che La riguardano per finalità amministrative e contabili. I Suoi recapiti postali e il Suo indirizzo di posta elettronica saranno utilizzabili, ai sensi dell'art. 130, comma 4, del D.Lgs. n. 196/2003, anche a fini di vendita diretta di prodotti o servizi analoghi a quelli oggetto della presente vendita. Lei potrà in ogni momento esercitare i diritti di cui all'art. 7 del D.Lgs. n. 196/2003, fra cui il diritto di accedere ai Suoi dati e ottenerne l'aggiornamento o la cancellazione per violazione di legge, di opporsi al trattamento dei Suoi dati ai fini di invio di materiale pubblicitario, vendita diretta e comunicazioni commerciali e di richiedere l'elenco aggiornato dei responsabili del trattamento, mediante comunicazione scritta da inviarsi a: Wolters Kluwer Italia S.r.l. - PRIVACY - Via dei Missaglia, 97 - Edificio B3 - 20142 Milano, o inviando un Fax al numero: 02.82476.403.

Equilibrio finanziario degli Enti locali

Debiti fuori bilancio: riflessioni e proposte

di Francesco Bruno - Presidente onorario Ardel

Il fenomeno dei debiti fuori bilancio continua a costituire una delle patologie più gravi e diffuse negli Enti locali e, non di rado, essere la causa principale di pesanti squilibri finanziari da risanare. I casi delle sentenze esecutive e delle transazioni, in particolare, meriterebbero attenzione ed urgenti interventi di puntualizzazioni ed integrazioni ordinamentali.

Le prescrizioni per contenere il fenomeno

Per l'art. 191, comma 4, TUEL, le spese che sono effettuate in violazione della norma che impone un preventivo provvedimento di autorizzazione e assunzione dell'impegno contabile costituiscono debiti fuori bilancio; per essi il rapporto obbligatorio si intende intercorrente tra il terzo interessato ed il soggetto (o soggetti), persona fisica (amministratore/i, funzionario/i, dipendente/i) che ha disposto l'esecuzione o consentito le singole prestazioni, relativamente alla parte non imputabile all'ente in quanto non riconoscibile.

Ai sensi dell'art. 9, comma 1, della Legge 15 maggio 1997, n. 127, nel contesto dei principi di gestione e controllo di gestione, l'art. 191 TUEL avrebbe dovuto essere diretto a "rafforzare gli strumenti di verifica per garantire il rispetto dell'equilibrio finanziario degli Enti locali e la corretta gestione delle risorse finanziarie" con la previsione di "disposizioni per garantire il rispetto dell'obbligo di idonea copertura finanziaria nelle deliberazioni dei provvedimenti degli Enti locali e per contenere il fenomeno dei debiti fuori bilancio".

E, in effetti, il principio formulato dall'art. 191, avulso dal contesto, sembrerebbe realizzare lo scopo, in quanto:

- riconferma gli obblighi ai quali è vincolato il procedimento di spesa;
- non esclude dalla regola neppure le spese previste dai regolamenti economici (comma 2);
- impone che le somme urgenze per lavori pubblici siano regolarizzate in tempi brevi e perentori (comma 3);
- aggrava il procedimento di spesa con l'obbligo di una nuova sub fase - l'ordinazione della fornitura o

prestazione - con effetto dichiaratorio, in mancanza della quale sarebbe consentita ai terzi interessati la non esecuzione della fornitura o della prestazione, nell'intento di assicurare ad essi protezione (comma 1);

- dispone che nei documenti contabili emessi dai creditori sia presente l'ulteriore indicazione obbligatoria degli estremi della comunicazione con la quale l'ente ha ordinato la fornitura o prestazione e, contestualmente, comunicato l'avvenuto impegno della spesa e copertura finanziaria (comma 1);
- sanziona il mancato rispetto del principio con il trasferimento della competenza passiva a sostenere l'onere a carico dell'amministratore, del funzionario o del dipendente che ha disposto l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo, coinvolgendo, nei casi di esecuzioni reiterate o continuative, tutti coloro che hanno reso possibile le singole prestazioni (comma 4).

Sembrerebbe non esserci scampo per i soggetti responsabili di comportamenti illegittimi oppure omissivi. E, invece, a prescindere da chi abbia ordinato la spesa, ne avesse la competenza o meno; a prescindere dalla mancanza di autorizzazione e di copertura finanziaria; a prescindere che l'intervento fosse stato programmato, cioè autorizzato con il bilancio o meno; l'art. 194 comma 1, lett. e), dello stesso TUEL prevede che, con deliberazione consiliare, venga riconosciuta la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi in violazione dei superiori obblighi, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità (spese effettuate per funzioni di competenza dell'ente) e arricchimento (utilità ricavata in termini di accrescimento patrimoniale oppure di risparmio di spesa)

Bilancio e contabilità

per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza (1).

Un cambio delle regole? Non proprio! Le regole restano: però, se non vengono rispettate c'è una scappatoia legittimata.

C'è poi da meravigliarsi se quella dei debiti fuori bilancio è una delle patologie più gravi e diffuse negli Enti locali?

La competenza esclusiva del consiglio

Fra le varie tipologie di debiti fuori bilancio riconoscibili e finanziabili a termini dell'art. 194 del TUEL sono annoverate posizioni debitorie gravanti sull'ente per effetto di puri fatti esterni non prevedibili e regolamentabili, oppure insorte per comportamenti illegittimi o omissivi e, comunque, in violazione delle norme giuscontabili.

Sulla materia, il nuovo ordinamento finanziario e contabile di cui al D.Lgs. n. 118/2011 non ha apportato alcuna modifica ed i nuovi principi contabili allegati al medesimo D.Lgs. non ne trattano in alcun modo, per cui sono da considerarsi ancora attuali e validi i contenuti del principio contabile n. 2 nel testo approvato il 12 marzo 2008 dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli Enti locali, cui si farà riferimento nel prosieguo.

Caratteristica comune a tutte le posizioni classificate dal TUEL è che le spese, nel loro insieme, costituiscono un pericoloso fenomeno di indebitamento sommerso, in quanto ogni obbligazione pecuniaria è valida giuridicamente ma non regolarizzata contabilmente e solo il riconoscimento della sua legittimità da parte del consiglio fa coincidere i due aspetti, giuridico e contabile, in capo al soggetto che l'ha riconosciuta.

Qualsiasi tipologia di debito fuori bilancio costituisce, generalmente, una sopravvenienza passiva, carente a monte di impegno contabile; in tutti i casi comporta una spesa che non ha specifica previsione nel bilancio dell'esercizio in cui si manifesta e che si concretizza al di fuori e indipendentemente dalle procedure che disciplinano l'ordinaria formazione della volontà dell'ente.

Non di rado, in funzione della loro consistenza, i debiti fuori bilancio possono impattare sul bilancio con effetti disastrosi in termini di pesanti squilibri finanziari da rimarginare.

L'anomalia del fenomeno ha, quindi, indotto il legislatore a non prevedere eccezione alcuna alla competenza consiliare nel riconoscimento e finanziamento. Con motivata e razionale interpretazione della disciplina ordinamentale è intervenuto il principio contabile, rilevando, al punto 90, che la locuzione debito fuori bilancio "è da intendere riferita ad una fattispecie non considerata negli indirizzi programmatici e nelle autorizzazioni di bilancio approvate dal consiglio, sia a livello annuale che pluriennale, perfezionate dalla giunta con la definizione e approvazione del piano esecutivo di gestione", come dire che poiché il finanziamento di debiti fuori bilancio comporta una diversa modulazione in bilancio delle risorse programmate o l'utilizzo di nuove risorse e consegue ad interventi di spesa non autorizzati nei documenti di programmazione, la competenza del consiglio, in materia è esclusiva, non surrogabile o assumibile da altri soggetti.

Con il principio contabile sopra richiamato, è stata acclarata l'erroneità della tesi per la quale qualora il debito trovi copertura, anche per la sua modesta entità, in uno stanziamento di bilancio di competenza non alterando sostanzialmente la possibilità di realizzare i programmi e senza che sussista l'esigenza di proporre una variazione di bilancio al consiglio per il finanziamento, non sia necessaria l'adozione di deliberazione consiliare.

Analogamente, il principio contabile, al punto 105, ha denunciato la scorrettezza di comportamento con il quale, qualora il consiglio abbia appostato in sede di deliberazione di bilancio, un apposito stanziamento di spesa per accantonare risorse in vista di dover fare fronte a possibili debiti fuori bilancio, si considererebbe assolta la competenza consiliare alla quale non sarebbe più necessario sottoporre i riconoscimenti e finanziamenti fino ad esaurimento del fondo. Ovviamente, lo stesso vale nei casi di utilizzo degli accantonamenti a fondi per passività potenziali.

Conclusivamente, la disciplina è finalizzata a garantire la conoscenza del fenomeno all'organo che ha funzioni di controllo politico-amministrativo ed a farlo ricondurre nel sistema di bilancio da parte dello stesso organo. Ove l'ente omettesse la procedura di riconoscimento consiliare impedirebbe sia

(1) A seguito di principio di diritto affermato dalle sezioni unite della Cassazione (sentenza n. 23385/2008), comprovata l'utilità e l'arricchimento per l'ente, si dovrà procedere al riconoscimento del debito fuori bilancio al netto dell'utile d'impre-

sa. Il creditore potrà recuperare tale quota del credito agendo direttamente nei confronti del soggetto che ha disposto l'ordine in assenza di preventivo impegno di spesa.

il controllo da parte del consiglio che la verifica da parte della procura della Corte dei conti.

Il finanziamento

Al finanziamento dei debiti fuori bilancio può provvedersi utilizzando tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dalla assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

In altri termini, per consentire il pagamento, possono essere utilizzate le risorse del bilancio di competenza, rimodulando con una variazione in riduzione gli indirizzi del solo programma funzionalmente coerente con gli insorgenti oneri e gli interventi di spesa in esso allocati, al fine di rendere disponibile la copertura finanziaria necessaria, oppure può procedersi, anche in funzione dell'entità del debito, ad un assestamento più ampio del bilancio di competenza che rimoduli diversi programmi, oppure, ancora, può risultare utile o indispensabile denunciare e applicare in bilancio nuove o maggiori entrate, ivi compreso l'eventuale avanzo di amministrazione non vincolato o destinato disponibile o quelle che potranno derivare da alienazioni di patrimonio disponibile.

Ove possa essere dettagliatamente motivata l'impossibilità di alcuna delle predette soluzioni, è consentito, altresì, il ricorso all'indebitamento soltanto per finanziare debiti costituiti da spese in conto capitale.

È utile ricordare che sulla possibilità del finanziamento dei debiti fuori bilancio con ricorso all'indebitamento impattano, sfavorevolmente, le regole sugli equilibri fra entrate e spese finali di bilancio.

La disciplina che sanziona pesantemente gli enti non rispettosi degli equilibri programmatici, non agevola certamente l'attuazione dei piani di risanamento finanziario pluriennale che prevedono l'assunzione di mutui a copertura di posizioni debitorie inserite nel piano medesimo, approvati dalle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

È un problema al quale deve darsi soluzione!

In proposito, è **auspicabile una modifica normativa derogatoria alla disciplina generale**, oppure che disponga, almeno, la non applicazione delle sanzioni per il mancato raggiungimento del saldo, qualora lo scostamento registrato rispetto all'obiettivo del saldo non negativo sia in misura non superiore all'importo della spesa sostenuta per la copertura delle posizioni debitorie finanziate con indebita-

mento previsto nel piano. Ciò in quanto lo scostamento peggiorativo non è addebitabile a fatti gestionali o scelte dell'amministrazione in carica nell'esercizio della violazione; consente la regolazione delle posizioni debitorie programmate nel piano di riequilibrio con l'assunzione di mutui ed evita che l'applicazione di sanzioni in un ente in predissesto, teso ad assicurare il prefissato equilibrio finanziario, conducano a condizioni di dissesto.

La tempistica

L'inderogabile art. 194 del TUEL rinvia a scelta regolamentare i tempi e la periodicità del riconoscimento e finanziamento dei debiti fuori bilancio.

Più specificatamente la predetta norma dispone che debba provvedersi in sede di deliberazione consiliare di salvaguardia degli equilibri di bilancio (almeno una volta l'anno entro il 31 luglio), oppure con diversa periodicità stabilita dal regolamento di contabilità.

Ci sarebbe da chiedersi, a questo punto, se una mancata o superficiale regolamentazione può impedire di procedere in tempi diversi da quelli correlati all'adempimento del 31 luglio o altra dilatata periodicità regolamentare. Una risposta coerente con i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e con l'interesse pubblico non può che essere negativa.

Il principio contabile, ai punti 93 e 94, prevede che per tutti i debiti fuori bilancio, di qualsiasi tipologia, è richiesto agli amministratori ed ai funzionari degli Enti locali sia di evidenziare tempestivamente le passività insorte che determinano debiti fuori bilancio, sia di adottare con tempestività e contestualmente gli atti necessari a riportare in equilibrio la gestione, onde evitare anche la formazione di ulteriori oneri aggiuntivi a carico dell'ente come eventuali interessi e spese di giustizia.

Probabilmente, su questo punto specifico **la norma meriterebbe maggiore specificazione**.

Il tema delle sentenze esecutive

1. Carenze regolamentari; formalismi esasperati; tempi non sempre brevi per l'adozione in consiglio dei provvedimenti; problematicità e ritardi nel reperire le risorse necessarie ad attribuire copertura finanziaria sulla competenza; tradizionale mancanza di bilanci esecutivi al 1° gennaio, che costituisce impedimento nei primi mesi dell'anno all'adozione delle deliberazioni consiliari: possono costituire, congiuntamente o separatamente, ostacoli all'assolvimento il più tempestivo possibile dell'obbligazio-

Bilancio e contabilità

ne di pagamento e, in particolare, dei debiti fuori bilancio rinvenienti da sentenze esecutive, con la conseguenza del crescente maturare di oneri per l'ente derivanti dal provvedimento giurisdizionale e dall'aggiungersi delle spese giudiziali derivanti da atto di precetto od esecuzione forzata.

L'attesa del preventivo riconoscimento della legittimità del debito o, per meglio dire, della ineludibile presa d'atto da parte dell'organo consiliare, nelle evenienze come sopra, si risolverebbe in un danno patrimoniale.

In un deliberato delle sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti per la regione siciliana (deliberazione 23 febbraio 2005, n. 2/2005), la camera di consiglio ebbe a rilevare che, nell'ambito delle amministrazioni statali, il dirigente responsabile della spesa, in assenza di disponibilità finanziaria sul pertinente capitolo, dispone il pagamento mediante emissione di uno speciale ordine di pagamento rivolto all'istituto tesoriere, a completamento delle procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di denaro (art. 14, comma 2, D.L. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito dalla Legge 28 febbraio 1997, n. 30).

Poiché nulla viene, però, specificato in riferimento agli enti diversi dalle amministrazioni statali, se analogamente non potesse provvedersi, sempre per la Corte dei conti Sicilia "si verrebbe a creare un'ingiustificata disparità di trattamento tra i creditori delle amministrazioni statali, tutelati dal comma 2 dell'art. 14 del D.L. n. 669/1966, che prevede il pagamento del debito fuori bilancio mediante emissione di uno speciale ordine di pagamento rivolto al tesoriere, ed i creditori degli Enti locali che, per la soddisfazione del loro credito, sarebbero costretti ad attendere i tempi ben più lunghi della deliberazione consiliare, con onere economico che, alla fine, ricadrebbe comunque sulla collettività".

In coerenza "con i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e con l'interesse pubblico volto ad evitare inutili sprechi di denaro pubblico", la stessa Corte dei conti Sicilia ebbe a rilevare che è possibile per gli organi amministrativi dell'ente locale "accertata la sussistenza del provvedimento giurisdizionale esecutivo, procedere al relativo pagamento anche prima della deliberazione consiliare di riconoscimento".

In un primo momento altre sezioni regionali della Corte sembrarono convenire con il deliberato della Corte Sicilia, salvo, in un caso, per incompatibilità

di quanto prospettato dalla Corte siciliana rispetto all'obbligo di trasmissione alla procura della Corte dei conti medesima dei provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio che, al momento del pagamento, verrebbe meno.

Successive posizioni assunte da numerose sezioni regionali della Corte dei conti, ormai consolidate, hanno escluso tassativamente tale possibilità di procedere.

Se, tuttavia, la sottoposizione al consiglio del debito già pagato con determinazione, per la presa d'atto ed il finanziamento su stanziamento di bilancio, intervenisse seppure successivamente, la deliberazione consiliare da trasmettere alla Corte dei conti non verrebbe a mancare e la procedura, per questo aspetto, si manterrebbe nell'ambito della normativa di settore, ritenendosi, così, superata l'obiezione del venir meno dell'obbligo di trasmissione.

Riprendendo il ragionamento della posizione assunta nel 2005 dalla Corte dei conti siciliana, allora, la traduzione nell'ambito degli Enti locali, laddove non sussiste la possibilità di disporre il pagamento "mediante emissione di uno speciale ordine di pagamento rivolto all'istituto tesoriere" potrebbe rendere operativa la seguente procedura finalizzata ad analogo risultato:

- a) adozione di determinazione di liquidazione della spesa con imputazione temporanea, eccezionalmente, a capitolo dei servizi c/terzi, nelle more della regolarizzazione successiva a seguito del provvedimento consiliare;
- b) ordinazione e pagamento ad esecutività della determinazione;
- c) sottoposizione al consiglio della presa d'atto del debito fuori bilancio e finanziamento dello stesso su stanziamento del bilancio, nel rispetto della classificazione funzionale della spesa;
- d) regolarizzazione contabile della spesa imputata temporaneamente ed eccezionalmente su capitolo dei servizi c/terzi;
- e) trasmissione alla procura della Corte dei conti della deliberazione consiliare, possibilmente in uno alla determinazione, che dovrebbe costituirne allegato.

Resta di tutta evidenza quanto sia opportuno, per evitare effetti gestionali anomali, provvedere il più celermente possibile, entro l'esercizio, alla presa d'atto consiliare dei debiti da sentenza con eventuale riequilibrio del bilancio.

La prospettata procedura, peraltro, appare in linea con la nuova disciplina prevista dal principio contabile 4/2 allegato al D.Lgs. n. 118/2011, punto 6.3 ed esempio 11, per i pagamenti eseguiti dal tesorie-

re per azioni esecutive e non regolarizzati entro il 31 dicembre dell'anno. Anche qualora, infatti, entro l'esercizio in cui è stato eseguito il pagamento con determinazione non dovesse provvedersi all'adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento e finanziamento, potrebbe procedersi con le stesse modalità previste per la regolarizzazione dei pagamenti sospesi eseguiti dal tesoriere per azioni esecutive e non regolarizzati in quanto nel bilancio non sono previsti i relativi stanziamenti e impegni. Nel periodo iniziale dell'esercizio successivo a quello in cui è stata eseguita l'operazione di cassa con imputazione ai servizi c/terzi, plausibilmente nei tempi utili a consentire la resa del conto del tesoriere entro il 31 gennaio, si provvederebbe alla registrazione dell'impegno ed all'elaborazione e trasmissione in tesoreria dei relativi mandati di pagamento, con contabilizzazione all'esercizio in cui l'operazione di cassa è stata eseguita. In tal modo, nel conto del bilancio è reso evidente l'impegno ed il pagamento senza la necessaria autorizzazione.

Contestualmente all'approvazione del rendiconto, il consiglio sarà chiamato a riconoscere e finanziare il relativo debito fuori bilancio, segnalando l'effetto prodotto sul risultato di amministrazione e le motivazioni che non hanno consentito la regolarizzazione nell'esercizio e, ovviamente, gli atti saranno trasmessi alla procura della Corte dei conti.

Un'integrazione in tal senso del D.Lgs. n. 118/2011 e del principio contabile sarebbe estremamente utile per sanare l'ingiustificata disparità di trattamento tra i creditori delle amministrazioni statali e quelli degli Enti locali ed i prevedibili maggiori danni patrimoniali per oneri derivanti dal provvedimento giurisdizionale e da eventuali spese giudiziali derivanti da atto di precetto od esecuzione forzata.

2. Sempre in tema di debiti fuori bilancio da sentenze esecutive, sembra opportuno segnalare quanto osservato da Arconet, rispondendo nella riunione del 30 marzo 2016 a specifico quesito delle Autonomie speciali, ossia che "le eventuali obbligazioni giuridiche a carico dell'ente formatesi a seguito della sentenza passata in giudicato devono essere impegnate nelle scritture contabile dell'ente non oltre i termini previsti dalla sentenza per il pagamento, in tal caso non generano debiti fuori bilancio".

Sul punto, si deve sottolineare che, costituendo la fattispecie delle sentenze passate in giudicato una delle specifiche tipologie di debito fuori bilancio previste dall'art. 194 del TUEL, **la risposta di Arconet non può riguardare gli Enti locali**, obbligati

ad attivare le procedure di riconoscimento della legittimità (o, meglio, per le sentenze esecutive, di presa d'atto consiliare) e di finanziamento. Diversa operatività costituirebbe elusione delle norme dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali e dell'art. 23, comma 3, Legge 27 dicembre 2002, n. 289, che impone la trasmissione delle proposte di deliberazioni consiliari di riconoscimento e finanziamento dei debiti fuori bilancio all'organo di revisione e delle deliberazioni adottate alla procura regionale della Corte dei conti.

In tal senso, **risulterebbe utile una puntualizzazione della stessa Arconet.**

Le transazioni

A differenza dei debiti fuori bilancio, gli accordi transattivi hanno natura negoziale, presuppongono una decisione di pervenire ad un accordo con la controparte, con la conseguenza che l'ente ha la possibilità di prevedere non solo il sorgere dell'obbligazione ma anche i modi ed i tempi dell'adempimento. Ne discende che l'ente è in condizioni di attivare le normali procedure contabili di spesa.

Per costante ed unanime orientamento della Corte dei conti, la fattispecie degli accordi transattivi non rientra tra le tassative e non estensibili tipologie di spesa che l'art. 194 del TUEL annovera come debiti fuori bilancio, nelle quali, quindi, non può considerarsi incluso l'istituto contrattuale delle transazioni.

Se tale orientamento giurisprudenziale, in linea generale, appare incontestabile e non impedisce le verifiche dell'organo di revisione, tenuto a dare parere sulle proposte di transazione anche se i provvedimenti non sono assunti dal consiglio, preclude, invece, se messo in pratica in senso assoluto, senza eccezioni di sorta, sia il controllo del consiglio medesimo su spese non considerate negli indirizzi programmatici e nelle autorizzazioni di bilancio, che la verifica della procura della Corte dei conti, alla quale i provvedimenti medesimi non sono trasmessi, su posizioni debitorie critiche.

È bene precisare, preliminarmente, che, anche per la Corte dei conti, sono da escludere dall'essere trattate come "transazioni" quelle che intervengono successivamente all'emanazione di sentenza, ipotesi per la quale si proporrebbero profili di problematicità in ordine alla mancata adozione della deliberazione consiliare prevista come obbligatoria nel caso di riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive di condanna, seppure transatti.

Bilancio e contabilità

Ma, in generale, appare corretta l'adozione di normali procedure contabili di spesa in tutti i casi di accordi transattivi, sia in sede giudiziaria che extragiudiziaria, che riguardano debiti conseguenti a violazione dell'obbligo che impone l'autorizzazione preventiva della spesa e idonea copertura finanziaria della stessa?

○ non è, piuttosto, garante dei principi di gestione dettati dall'art. 191 del TUEL escludere l'istituto contrattuale della transazione dalle fattispecie nor-

mative di riconoscimento dei debiti fuori bilancio solo quando fra l'ente ed il creditore via sia obiettiva incertezza sulle reciproche pretese e/o sull'esito del giudizio e, in tale incertezza, sono convenute reciproche concessioni e rinunce?

Ove fosse necessaria una puntualizzazione o integrazione in tal senso dell'art. 194 del TUEL, è auspicabile che intervenga quanto prima ad evitare strumentalizzazioni ed abusi.

E-BOOK

COLLANA: Pubblica amministrazione ed Enti locali

IL SISTEMA DELLA PERFORMANCE DOPO IL D.LGS. 74/2017

di Leonardo Falduto e Marco Rossi



Gli Autori dell'e-book, nell'intento di offrire a coloro che a vario titolo sono impegnati sul "campo", un utile ausilio nelle attività quotidiane, sulla base di un'esperienza non solo accademica, ma anche operativa, prospettano un'analisi del "ciclo della performance" nelle fasi e negli strumenti che lo caratterizzano, con ampie indicazioni di carattere metodologico. Ciò attraverso un'accurata descrizione di funzioni e origini del *management* e di misurazione e valutazione della *performance*, tenendo conto anche delle principali e più significative esperienze internazionali in materia. Segue poi l'analisi del quadro normativo vigente, rappresentato dal D.Lgs. n. 150/2009 come integrato e modificato dal D.Lgs. n. 74/2017 e quella del ruolo, dei compiti e delle funzioni degli organismi di valutazione, cui competono l'attuazione della disciplina anticorruzione e trasparenza e la certificazione (validazione) della relazione sulla *performance* annuale, nelle sue articolazioni e componenti.

Da ultimo vengono in rilievo la programmazione in *cascading*, preordinata all'implementazione delle logiche della misurazione e di efficace predisposizione del piano esecutivo di gestione, alcuni temi interconnessi con il più ampio ambito della *performance* e correlati alla disciplina anticorruzione e alle fattispecie normativamente previste, che comportano responsabilità di risultato in caso di inadempimento e agli strumenti contrattualmente previsti per l'incremento dei fondi incentivanti del personale dipendente, con le criticità che ne conseguono in termini applicativi.

Wolters Kluwer, novembre 2017
pagg. 236, Euro 18
Codice e-book: 00216536
ISBN (ebook): 978-88-217- 6196-6

Per informazioni e acquisti
• www.shopwki.it