



ATTO N. 2085

PROPOSTA DI LEGGE

di iniziativa

dei Consiglieri PORZI E GUASTICCHI

***“RICONOSCIMENTO DELLA LEGITTIMITA' DI UN DEBITO FUORI BILANCIO DERIVANTE
DA SENTENZA ESECUTIVA AI SENSI DELL'ARTICOLO 73, COMMA 1, LETTERA A) DEL D.
LGS. 23/06/2011, N. 118 (DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI
CONTABILI E DEGLI SCHEMI DI BILANCIO DELLE REGIONI, DEGLI ENTI LOCALI E
LORO ORGANISMI, A NORMA DEGLI ARTT. 1 E 2 DELLA LEGGE 05/05/2009, N. 42) -
SENTENZA N. 1024/2019 DEL 25/06/2019 DEL TRIBUNALE DI PERUGIA, SECONDA SEZIONE
CIVILE”***

Depositato alla Sezione Flussi Documentali, Archivi e Privacy

il 16/07/2019

Trasmesso alla I Commissione Consiliare Permanente il 17/07/2019

Proposta di legge: Riconoscimento della legittimità di un debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della Legge 5 maggio 2009, n. 42) - Sentenza n. 1024/2019 del 25 giugno 2019 del Tribunale di Perugia, Seconda Sezione Civile.

Art. 1 Riconoscimento del debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva.

1. Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 73, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 23 giugno 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 artt. 1 e 2 della Legge 5 maggio 2009, n. 42), è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio del Consiglio regionale Assemblea legislativa dell'Umbria, per la somma complessiva di euro 928.791,09, quali oneri derivanti dalla sentenza esecutiva di condanna n. 1024/2019 del 25 giugno 2019 emessa dal Tribunale di Perugia, Seconda Sezione Civile.

Art. 2 Norma finanziaria.

1. Alla copertura finanziaria degli oneri derivanti dal riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio di cui all'articolo 1, si provvede con le risorse disponibili del bilancio 2019-2021 dell'Assemblea legislativa, esercizio 2019, per l'importo complessivo di euro euro 928.791,09, allocate nella Missione 01: SERVIZI ISTITUZIONALI, GENERALI E DI GESTIONE, Programma 11: ORGANI ISTITUZIONALI, Titolo 01: SPESE CORRENTI del Bilancio di previsione della Regione Umbria assestato 2019-2021 anno 2019.

Art. 3 Entrata in vigore.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale telematico della Regione Umbria.

Regione Umbria-Assemblea Legislativa



AOO Segreteria Generale
prot. n. 0003702 del 16/07/2019
Protocollo in ENTRATA
Fascicolo 5/1/3/34

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, integrato e modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126, ha introdotto, con l'art. 73, una specifica disciplina in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio delle Regioni. Il comma 1, del suddetto articolo dispone infatti che *“il Consiglio regionale riconosce con legge la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti”*, per quanto qui interessa, *“da: a) sentenze esecutive;”*. Ai sensi del comma 4 dello stesso articolo si stabilisce poi che *“Al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenza esecutiva, il Consiglio regionale provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta. Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta.”*.

Con la presente proposta di legge, si dà attuazione alla procedura di cui alla normativa citata, relativamente al debito fuori bilancio dell'Assemblea legislativa, da riconoscere per un importo complessivo stimato di euro 928.791,09, a titolo di oneri derivanti in conseguenza della Sentenza di condanna, in sede civile, del Tribunale di Perugia, Seconda Sezione Civile, n. 1024/2019, comunicata in data 26 giugno 2019.

Si tratta, più precisamente, degli oneri derivanti dalla condanna della *“Regione Umbria -Consiglio regionale”*, disposta, in primo grado, con la sentenza sopra richiamata, resa a conclusione del procedimento promosso da una società locatrice di immobile avverso la Regione medesima, con cui è stato dichiarato inefficace il recesso esercitato dal Consiglio regionale rispetto ai contratti di locazione del 26.04.2010 e 12.09.2012, condannando appunto la *“Regione Umbria – Consiglio regionale al pagamento [...] dei canoni di locazione dal 01 giugno 2015 alla data della presente domanda giudiziale, secondo la riduzione prevista dall'art. 3 comma 4 DL 95/2012, oltre interessi dal dovuto al saldo, da compensare con le maggiori somme corrisposte dal conduttore in riferimento ai canoni, precedentemente corrisposti e rientranti nella previsione normativa del DL 95/2012 per i quali non è stata computata la riduzione del 15%.”*.

Come emerge dalla giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, che si è espressa soprattutto con riferimento alla procedure per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio degli Enti locali, *“nel caso di debiti derivanti da sentenza esecutiva, la valenza della delibera consiliare richiesta dall'art. 193, comma 2, TUEL ai fini del riconoscimento dei debiti fuori bilancio [...] non può essere quella di riconoscere la legittimità del debito, che di per sé già esiste in virtù della statuizione del giudice, che non lascia alcun margine di valutazione all'organo consiliare dell'Ente. Nell'ipotesi de qua, invero, è ragionevole ritenere che l'atto deliberativo consiliare costituisce lo strumento attraverso cui il debito da sentenza viene ricondotto al “sistema bilancio”, nel senso che l'attivazione della procedura consiliare permane, ma con la sola funzione di salvaguardare gli equilibri di bilancio; [...] Infatti, a fronte dell'imperatività del provvedimento giudiziale esecutivo, il valore della delibera del Consiglio [comunale] non è quello di riconoscere la legittimità del debito che già è stata verificata in sede giudiziale, bensì di ricondurre al sistema bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso.”* (cfr. Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, 2/2018/PAR, del 10.01.2018).

Sempre la Corte dei Conti, con riferimento agli Enti locali, precisa che: *“è evidente che, di fronte ad una sentenza esecutiva, ancorché di primo grado, sussista l'obbligo per l'ente di riconoscere il relativo debito con le modalità di cui all'art. 194, comma 1, lett. a), del T.U.E.L. Tale obbligo decorre, in un'ottica prudenziale, dalla data del deposito della sentenza di condanna, cioè dal momento del giuridico perfezionamento della relativa pubblicazione (art. 133, primo comma, c.p.c.). È in questo momento infatti che sorge l'obbligazione giuridica, vincolante (almeno in via provvisoria), non programmata nell'ambito del ciclo di bilancio dell'ente (art. 183, primo comma, T.U.E.L.); obbligazione che, in virtù della tipicità delle procedure di spesa, deve essere ricondotta correttamente nel ciclo del bilancio.”* (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 326/2017/PAR).

La presente proposta di legge rappresenta quindi un adempimento dovuto in forza di una norma statale, che ha lo scopo di ricondurre entro il sistema di bilancio dell'Ente determinate tipologie di spese generate al di fuori di autorizzazioni già concesse; proprio per la sua natura, tale proposta di legge non potrebbe pregiudicare in alcun modo eventuali azioni che l'Amministrazione regionale intendesse intraprendere impugnando la sentenza di I grado davanti al giudice dell'appello, anche rispetto ad una possibile richiesta di sospensione dell'efficacia esecutiva della sentenza. Sul punto si veda anche la Relazione tecnico-finanziaria.

Per effetto quindi della pubblicazione della sentenza e del conseguente configurarsi del debito fuori bilancio in capo all'Amministrazione regionale, si rende indispensabile procedere al riconoscimento della legittimità sulla base di quanto stabilito dalla norma statale di cui all'art. 73, co. 1, lettera a) del D.lgs. 118/2011, sopra richiamato. E' bene precisare a questo proposito che, sebbene l'Assemblea legislativa operi in regime di *prorogatio*, a seguito del decreto del Presidente dell'Assemblea legislativa n. 1 del 28 maggio 2019 "Scioglimento dell'Assemblea legislativa della Regione Umbria", la stessa è tuttavia legittimata a provvedere agli adempimenti improrogabili per legge o derivanti da situazioni di forza maggiore conseguenti ad eventi naturali. Nel caso di specie ricorrono quindi senz'altro i presupposti della urgenza ed indifferibilità rispetto all'approvazione della proposta di legge in oggetto. Sul punto si veda anche la Relazione tecnico-finanziaria.

Ciò premesso, con l'**articolo 1** si riconosce il debito fuori bilancio derivante dalla sentenza di condanna del Tribunale di Perugia n. 1024/2019 del 25 giugno 2019, per il valore complessivo stimato di euro 928.791,09. Con l'**articolo 2**, che contiene la norma finanziaria, si dà copertura all'onere derivante dal riconoscimento della legittimità del suddetto debito. Infine con l'**articolo 3** si disciplina l'entrata in vigore della legge disposta per il giorno successivo alla pubblicazione della medesima nel BURU.

RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA

Oggetto: Procedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza esecutiva, 1024/2019 del 25 giugno 2019 del Tribunale di Perugia, Seconda Sezione civile, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118, e successive modificazioni.

Struttura Proponente:

Dirigente Servizio Risorse e Sistema informativo

Quadro normativo di riferimento

L'articolo 73 del D. Lgs. n. 118/2011, così come integrato dall'articolo 1, comma 1 lettera a del D.Lgs. n.126/2014, in vigore dal 1° gennaio 2015, ha introdotto, anche per le Regioni, un procedura per consentire ai debiti sorti al di fuori della procedura di spesa e di stanziamento di rientrare nell'alveo della contabilità dell'ente.

Difatti, il comma 1 del predetto articolo 73, così recita:

"Il Consiglio regionale riconosce con legge, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

a) Sentenze esecutive;

b) Coperture di disavanzi di enti, società ed organismi controllati, o, comunque, dipendenti dalla Regione, purché il disavanzo derivi da fatti di gestione;

c) *Ricapitalizzazioni, 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".*

Il comma 4, stabilisce, inoltre, che: "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".

La disciplina giuridica introdotta dal citato articolo 73, sia per quanto riguarda la definizione delle ipotesi debitorie qualificabili come "fuori bilancio", sia per quanto riguarda l'individuazione della procedura di riconoscimento formale, riproduce sostanzialmente quanto già previsto per gli enti locali all'articolo 194 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (T.U.E.L.).

Pertanto, il percorso istruttorio seguito dalle competenti strutture dell'Assemblea legislativa per rilevare e sottoporre a procedura di riconoscimento della posizione debitoria "fuori bilancio" di cui all'oggetto ha tenuto conto dell'ambito applicativo della normativa prevista per gli enti locali, così come esplicitato tanto dalla consolidata giurisprudenza quanto dalla più che decennale prassi applicativa.

Per le considerazioni esposte in precedenza, si rileva l'esistenza di un debito fuori bilancio derivante dalla sentenza provvisoriamente esecutiva n. 1024/2019 del 25 giugno 2019 del Tribunale di Perugia, Seconda Sezione civile, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, al fine di individuare la copertura finanziaria nel bilancio dell'esercizio 2019 dell'Assemblea legislativa e procedere al riconoscimento del debito secondo la disciplina dettata dall'articolo 73 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii..

Competenza dell'Assemblea legislativa

Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio spetta all'organo consiliare, che deve non solo sanare una o più spese assunte senza impegno, ma anche verificare che ciò non pregiudichi gli equilibri di bilancio.

La Sezione di Controllo per la Regione Siciliana — Adunanza Generale in sede consultiva nella camera di consiglio del 25 settembre 2014 - con la deliberazione n. 189/2014/PAR—ha posto particolare attenzione *"sull'imprescindibile attività valutativa da parte dell'organo consiliare, che, essendo ascrivibile alla funzione di indirizzo e controllo politico amministrativo, non ammette alcuna possibilità di interposizione, sia pur in via d'urgenza, da parte di altri organi"* osservando, peraltro, che l'art 194 del TUEL- ripreso quasi integralmente dall'art. 73 del D. Lgs. n. 118/2011 - individua tassativamente i presupposti che riconducono le suddette obbligazioni, assunte in violazione delle norme che regolano le procedure di programmazione e gestione delle spese, al sistema di bilancio dell'ente.

Sul punto l'organo di controllo ha rilevato che in ciascuna delle fattispecie disciplinate dal citato art. 194 *"il debito viene ad esistenza al di fuori ed indipendentemente dalle ordinarie procedure che disciplinano la formazione della volontà dell'ente e la deliberazione consiliare, che riconduce l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente ed individua le risorse per farvi fronte, deve essere tesa ad accertare la riconducibilità del debito ad una delle fattispecie tipizzate dalla norma, nonché le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità".*

La disciplina legislativa del TUEL, in quanto finalizzata alla migliore applicazione, in materia di gestione degli enti locali, dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, obbliga i singoli enti, in presenza di tutti i presupposti disciplinati dalla norma, accertati e dimostrati, ad adottare con tempestività i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare, la formazione di ulteriori oneri aggiuntivi a carico dell'ente come eventuali interessi o spese di giustizia conseguenti all'azione civile di arricchimento di cui all'articolo 2041 codice civile.

La Corte dei Conti - sezione regionale di controllo dell'Emilia Romagna - con parere n 11/06 del 07/11/2006 ha precisato, infatti, che il riconoscimento del debito, con la procedura prevista dall'art. 194 del TUEL, è un adempimento obbligatorio e non può essere lasciato alla valutazione degli amministratori o funzionari, e che la mancata tempestiva adozione degli atti amministrativi necessari è astrattamente idonea a generare responsabilità contabile per i funzionari e/o amministratori relativamente alla maggiore somma (rispetto all'arricchimento) spesa per effetto di azioni giudiziarie ai danni dell'ente.

Nel caso di sentenza esecutiva, al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'ente per il mancato pagamento nei termini previsti, decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione dell'Assemblea legislativa per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'ente.

La competenza consiliare al riconoscimento e finanziamento dei debiti fuori bilancio permane anche nel caso in cui in bilancio siano stati previsti stanziamenti generici o specifici accantonati per sopperire alle fattispecie debitorie previste dalla legge.

Pertanto, secondo il nuovo orientamento della magistratura contabile siciliana, confermato, di recente, con il proprio parere n. 177 del 13/05/2015, non è possibile che le strutture amministrative dell'ente adottino provvedimenti di liquidazione e di pagamento dei debiti fuori bilancio, con particolare riferimento alle obbligazioni scaturenti da sentenze esecutive, prima della approvazione da parte del competente organo consiliare della deliberazione di riconoscimento.

Orbene, la suddetta procedura, seppur preordinata ad evitare il pericolo di un aumento di spese dovuto ad interessi, rivalutazioni monetarie e spese legali non potrà ritenersi ammissibile, rendendosi necessario disporre il procedimento di liquidazione del debito solo all'esito del riconoscimento di legittimità da parte dell'Assemblea legislativa anche per la fattispecie di cui al comma 1, lett. a) dell'art 73 del D. Lgs. n. 118/2011.

L'art 23, comma 5, della legge 289/2002 (legge finanziaria 2003) ha, infine, disposto che i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei Conti. L'organo di revisione deve verificare che i provvedimenti di riconoscimento di debiti gli siano trasmessi nonché inviati alla competente procura della Corte dei Conti.

Considerazioni sulla tipologia di debiti fuori bilancio oggetto di riconoscimento con la deliberazione di cui in oggetto: sentenze immediatamente esecutive, relative a controversie instaurate dall'ente.

Le sentenze immediatamente esecutive sono quelle per le quali il giudice, in pendenza dell'ulteriore grado di giudizio, dichiara la provvisoria esecutorietà tra le parti. È necessario evidenziare che il TUEL a riguardo include le sole sentenze esecutive, senza far menzione di quelle passate in giudicato, come avveniva nella disciplina del D.lgs. n. 77/1995.

Ciò implica che, mentre in passato la norma imponeva di attendere che la sentenza passasse in giudicato oppure che fosse attivata la procedura per l'esecuzione forzata della stessa, determinandosi in ogni caso per l'Ente l'aggravio dei costi connessi all'esperimento delle diverse fasi del giudizio, la nuova formulazione indica, quale fonte del riconoscimento di legittimità del debito, la presenza di una sentenza esecutiva a prescindere dal fatto che essa lo sia provvisoriamente o definitivamente.

“Il valore della deliberazione consiliare non è quello di riconoscere la legittimità del debito che già è stata verificata in sede giudiziale, bensì, da un lato, di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria maturato all'esterno e, dall'altro, di accertare le cause che hanno generato l'obbligo, con le conseguenti eventuali responsabilità” - così deliberato dalla Sezione di Controllo per la Puglia n. 44 del 2019 - e con la deliberazione n. 189/2014/PA della Sezione di Controllo per la Regione Siciliana che

richiama il principio contabile n. 2 relativo alla Gestione nel sistema di del bilancio, approvata dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali il 18 novembre 2008:

- "Il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva non costituisce acquiescenza alla stessa e pertanto non esclude l'ammissibilità dell'impugnazione. Il medesimo riconoscimento, pertanto, deve essere accompagnato dalla riserva di ulteriori impugnazioni ove possibili e opportune." (principio contabile n. 2 - punto 102);

- Nel caso di sentenza esecutiva al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'Ente per il mancato pagamento nei termini previsti decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'ente" (principio contabile n. 2 - punto 103).

Dettaglio posizione debitoria da riconoscere

Rammentando che, ai sensi dell'art. 14 D.L. 31.12.1996 n. 669, le procedure esecutive ai danni di una P. A. non possono essere intraprese prima del passaggio di 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo, di seguito si elencano i dettagli relativi alla posizione debitoria:

Sentenza esecutiva n. 1024/2019 del 25 giugno 2019 del Tribunale di Perugia, Seconda Sezione civile

- Creditore: Società locatrice;
- Importo complessivo derivante dalla sentenza pari a euro 928.791,09 così composto:
 - somma dei canoni di locazione dal 01.06.2015 al 25.06.2019 con riduzione ex d.l. 95/2012 euro 882.575,78;
 - spese di giudizio per euro 27.950,16;
 - somme a credito come da sentenza da sottrarre alle somme precedenti pari a euro 8.787,02;
 - spese di registrazione per euro 27.052,17;
- Scadenza per il pagamento entro 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo.

Copertura finanziaria dei debiti fuori bilancio

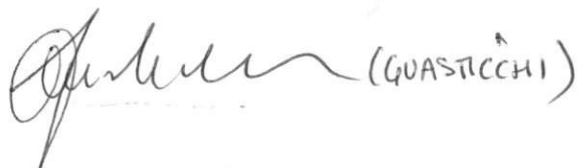
Alla copertura finanziaria del debito fuori bilancio de quo, si provvede mediante l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'importo di euro 928.791,09 nella seguente modalità:

- utilizzo dell'accantonamento quantificato in euro 500.000,00;
- utilizzo della quota libera di euro 428.791,09.

L'applicazione dell'avanzo di amministrazione come sopra illustrato andrà a costituire lo stanziamento di competenza e di cassa per l'esercizio 2019, nella Missione 1 Programma 11 Titolo 01.

I consiglieri regionali

 (PORZI)

 (QUASTACCHI)