



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere (Relatore)
dott. Donato Centrone	I Referendario
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott. Giovanni Guida	I Referendario
dott.ssa Sara Raffella Molinaro	I Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

nella camera di consiglio del 11 dicembre 2018

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento di resa dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 30 novembre u.s. prot. 0104995/2018 con la quale il Sindaco del Comune



di Pavia ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;
Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;
Udito il relatore, dott. Luigi Burti

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Pavia con la nota sopraindicata ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la disciplina relativa al riconoscimento dei debiti fuori bilancio in conseguenza di una sentenza di condanna emessa dal giudice di pace che ha annullato un verbale di accertamento contenente sanzioni al cds. In particolare il Sindaco chiede: *“in conseguenza di condanne alla rifusione delle spese legali ed alla restituzione di quanto già pagato dal contravventore, disposte con sentenze (esecutive) del giudice di pace, a seguito dell'impugnazione di sanzioni comminate per violazioni al codice della strada, questo Ente ha finora fatto ricorso alla procedura di cui all'articolo 194" del D. Lgs. n. 267/00 per il riconoscimento di debiti fuori bilancio.*

Si tratta, nella quasi totalità dei casi, di somme molto modeste, anche dell'ordine di poche decine di euro.

E' evidente che, anche in questi casi, almeno in linea di principio, le emergenti obbligazioni non erano previste né quantificabili in precedenza e che occorre, pertanto, ricondurle al complessivo sistema del bilancio pubblico. E' evidente che resta sempre ferma resta la problematica relativa all'accertamento di eventuali profili di responsabilità. E' altrettanto evidente, però, che tali situazioni non comportano di per sé il recupero degli equilibri di bilancio in senso sostanziale né la destinazione di speciali risorse.

Nondimeno la trattazione da parte del Consiglio comunale delle relative fattispecie bagatellari appare oltremodo incongruente ed asimmetrica rispetto al sistema complessivo, fosse anche in base ad un elementare principio di economicità dell'attività amministrativa e di buona amministrazione.

Si chiede pertanto di sapere se e, in caso di risposta positiva, con quali cautele possano ricondursi tali fattispecie in altro ambito, tenuto conto che l'accantonamento nel fondo rischi contenzioso di per sé non consente di impegnare e pagare spese di sorta. Si potrebbe, per esempio, prevedere, attraverso specifica disposizione del regolamento di contabilità, una informativa periodica al Consiglio comunale ed anche alla stessa Corte dei Conti sulle determinazioni di rimborso adottate, in modo da non pregiudicare, in ogni caso, l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità.”

In sintesi l'Istante chiede se sia possibile, non fosse che per ragioni di economia procedimentale, eliminare il passaggio consiliare per il riconoscimento del debito fuori bilancio allorquando si tratta di somme modeste e le stesse possano essere soddisfatte attingendo al fondo rischi per il contenzioso, prevedendo tuttavia una regolamentazione che informi il Consiglio Comunale e venga informata la Corte dei Conti per l'accertamento di eventuali responsabilità;

In merito all'ammissibilità della richiesta



La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti. In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune Pavia il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36).

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del Comune di Pavia.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma 7, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo ad esse conferite dalla legislazione positiva. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, precisando che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma va ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o, comunque, a temi di carattere generale nella materia contabile. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno definito con chiarezza l'ampiezza della funzione consultiva

attribuita dal legislatore. I principi di diritto affermati nella ricordata pronuncia sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nella deliberazione n. 60/2010/CONTR, nonché in successive pronunce di orientamento generale. In entrambe le occasioni, è stato ribadito come la legge abbia conferito alla Sezioni regionali di controllo una funzione di consulenza limitata alla contabilità pubblica, materia da ricondursi al sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici. Sulla base di quanto esposto, la richiesta di parere appare ammissibile, afferendo all'interpretazione di una norma di coordinamento della finanza pubblica, tesa a conoscere la legittimità dell'introduzione di una procedura regolamentare sostitutiva di quella prevista dalla legge che, garantisca tuttavia la comunicazione del debito sia al Consiglio Comunale che alla procura della Corte dei Conti.

Esame nel merito

La Sezione comprende le osservazioni critiche del Sindaco in ordine alla competenza del consiglio comunale per il riconoscimento di un debito derivante da una sentenza di condanna alla restituzione di poche centinaia di euro a causa dell'annullamento di verbali di accertamento per violazioni al c.d.s. Tale procedura non pare, a giudizio dell'Istante rispettosa del principio di economia procedimentale.

Il tenore letterale della norma, tuttavia, non consente un'interpretazione diversa da quella già espressa con orientamento costante dalle diverse sezioni della Corte. L'art.194 del D.Lgs. n. 267/2000 individua, in modo tassativo, l'ambito e le procedure per riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio.

L'ente in presenza di una sentenza esecutiva (o altro provvedimento esecutivo) è tenuto comunque procedere al tempestivo riconoscimento del debito, ricorrendone evidentemente i presupposti di legge ai sensi dell'art. 194 comma 1 lett. a) e consentire, pertanto, alla Procura regionale della Corte dei conti di verificare la sussistenza di una possibile ipotesi di responsabilità erariale.

Secondo consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, il valore della delibera del Consiglio non è quello di riconoscere la legittimità del debito che già è stata verificata in sede giudiziale, bensì di ricondurre "al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso", In tale prospettiva l'art. 194, comma 1, del TUEL rappresenta un'eccezione ai principi riguardanti la necessità del preventivo impegno formale e della copertura finanziaria; onde per riportare le ipotesi previste nell'ambito del principio di copertura finanziaria è, dunque, richiesta la delibera consiliare con la quale viene ripristinata la fisiologia della fase della spesa ed i debiti de quibus vengono ricondotti al sistema (in tal senso Corte dei Conti, sez. contr. Friuli Venezia Giulia, 6/1c/2005, cit.) con l'adozione dei necessari provvedimenti di riequilibrio finanziario.

Ulteriore funzione svolta dalla delibera consiliare è l'accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le conseguenziali ed eventuali responsabilità; infatti, questa funzione di accertamento è rafforzata dalla previsione dell'invio alla Procura regionale

della Corte dei conti (art. 23, comma 5, L. 289/02) delle delibere di riconoscimento di debito fuori bilancio.

Nella prospettiva interpretativa delineata, la Giurisprudenza unanime della Corte ha sancito che la delibera consiliare svolge una duplice funzione, per un verso giuscontabilistica, finalizzata ad assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio; e per l'altro garantista, ai fini dell'accertamento dell'eventuale responsabilità amministrativo-contabile.

In base alle considerazioni esposte, sussiste, nel caso di sentenze esecutive l'obbligo di procedere con tempestività alla convocazione del Consiglio per il riconoscimento del debito, in modo da impedire il maturare d'interessi, rivalutazione monetaria ed ulteriori spese legali. La correttezza di tale condotta è confermata dal punto 103 del principio contabile n.2. Pertanto, alla luce dell'attuale normativa, non è consentito all'ente locale discostarsi dalle prescrizioni letterali dell'art. 194 TUEL. che garantiscono una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa per salvaguardare gli equilibri finanziari dell'ente locale, né procedere al pagamento di tale tipologia di debiti prima dell'adozione della delibera consiliare; tale impostazione non muta neanche qualora vi sia già una disponibilità finanziaria sui pertinenti capitoli di bilancio.

E' utile, sebbene non sia oggetto del quesito, ma soltanto per completezza espositiva, richiamare il parere 73/2018 la Sezione della Corte dei Conti per la Liguria con cui ha espresso un orientamento, condiviso da questa Sezione, che ritiene legittimo, anche prima del riconoscimento da parte del Consiglio del debito determinato dalla sentenza, comunque necessario, provvedere al pagamento della somma in alcuni casi espressamente indicati nel parere appena ricordato, al fine di evitare l'aggravarsi della posizione debitoria in capo all'Ente.

In caso di contenzioso giudiziario, l'ente ha l'onere di accantonare le risorse necessarie per tutelarsi, quantomeno sotto il profilo finanziario, da una probabile soccombenza ed evitare o neutralizzare gli effetti sfavorevoli che ne potrebbero derivare; tuttavia, anche la sussistenza di uno specifico fondo non consentirebbe, comunque, all'ente di omettere la delibera di riconoscimento, in quanto in tal modo si vanificherebbe la disciplina di garanzia predisposta dall'ordinamento.

Non appare, quindi, legittimo che il regolamento di contabilità possa contenere una disposizione che consenta di riconoscere debiti fuori bilancio determinati da una sentenza del giudice di pace anche se di modestissimo importo, in assenza di una norma di legge che permetta al regolamento di contabilità di introdurre una disciplina che deroghi rispetto a quanto previsto dall'art 194 primo comma lettera a) del decreto legislativo 267/2000.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere

Il Relatore
(Luigi Burti)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il
20/12/2018
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Dott.ssa Daniela Parisini)