



Corte dei Conti

LA CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Par n. 236 /2015

composta dai seguenti magistrati:

Pres. di Sezione	Ciro Valentino	Presidente
Cons.	Silvano Di Salvo	Relatore
Cons.	Tommaso Viciglione	
I Ref.	Rossella Bocci	
I Ref.	Innocenza Zaffina	
I Ref.	Francesco Sucameli	
I Ref.	Carla Serbassi	
Ref.	Raffaele Maienza	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 18 novembre 2015

Visto l'art.100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il r.d. 12 luglio 1934 n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Vista la legge 5 giugno 2003 n° 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Visti altresì i principi decisionali individuati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008 e le indicazioni procedurali di cui alla nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 061022 in data 17 giugno 2015, a firma del Commissario prefettizio del Comune di Caserta, con la quale viene rivolta a questa Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131.

Vista l'ordinanza presidenziale n° 83 del 18.11.2015 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Silvano DI SALVO;

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe il Commissario prefettizio del Comune di Caserta ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere in ordine alla procedura da seguire, in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio ex art. 194, comma 1, lett. a) del d. lgs. 18 agosto 2000 n° 267, *“nel caso in cui nel bilancio di previsione siano state prudenzialmente allocate le risorse finanziarie per farvi fronte”*, in particolare chiedendo se *“gli uffici amministrativi, una volta notificato il provvedimento giurisdizionale esecutivo, [possano] procedere al pagamento anche prima della deliberazione consiliare di riconoscimento (che deve comunque essere adottata), prevenendo o impedendo l'adempimento coattivo del debito ed i conseguenti costi”*. Al riguardo, il Commissario prefettizio interpellante fa riferimento anche alla previsione del termine di 120 giorni - fissato dall'art. 14 del decreto legge 31 dicembre 1996 n° 669, convertito dalla legge 28 febbraio 1997 n° 30 - entro il quale vanno completate *“le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro”* e rappresenta, dunque, anche la possibilità di un aggravio di spese e di costi qualora la deliberazione consiliare di che trattasi intervenga oltre il predetto termine.

Analogo quesito pone, infine, il Commissario prefettizio, relativamente alla *“tipologia di debiti fuori bilancio rientranti nella lettera e) del comma 21, dell'art. 194 d. lgs. 267/00, per i quali sussiste la copertura finanziaria”*.

CONSIDERATO

In rito, nel richiamare l'orientamento sin qui seguito dalla Sezione in ordine alle richieste di parere in materia di contabilità pubblica avanzate direttamente dall'organo munito di rappresentanza legale esterna, ritiene il Collegio soggettivamente ammissibile, nelle more della istituzione del Consiglio delle autonomie locali nella Regione Campania, l'istanza in esame, in quanto formulata dal Commissario prefettizio, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno (*ex multis*, cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n° 62/2014/PAR del 16 giugno 2014; Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n° 48/2014/PAR dell'8 maggio 2014).

Nel merito, vanno poi svolte le seguenti considerazioni.

Il quesito rivolto alla Sezione concerne la possibilità o meno, per gli uffici amministrativi di un Ente locale, di eseguire pagamenti di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive (art. 194, comma 1, lettera a, del d. lgs. n° 267 del 2000 cit.), anteriormente alla deliberazione consiliare di riconoscimento dei debiti stessi, nel caso in cui *“nel bilancio di previsione siano state prudentemente allocate le risorse finanziarie per farvi fronte”*.

Preliminarmente, occorre osservare che, in quanto all'interpellante Commissario prefettizio per la provvisoria gestione del Comune di Caserta *“sono conferiti i poteri spettanti al consiglio comunale, alla giunta e al sindaco”* (art. 2 del d.P.R. 19 giugno 2015 rubricato *“Scioglimento del consiglio comunale di Caserta e nomina del commissario straordinario”* - in g.u. - serie generale - n° 156 dell'8 luglio 2015), ogni riferimento al

Consiglio comunale può essere, nella fattispecie, inteso come applicabile al Commissario medesimo, che, come stabilito dal richiamato d.P.R., di detto Consiglio ha pienamente assunto i poteri.

Ciò premesso, va rilevato che questa Sezione ha già ampiamente trattato, in sede consultiva, la questione oggetto di richiesta di parere (vedasi deliberazione n° 15/2013 del 31 gennaio 2013), pervenendo ad una soluzione negativa, sulla base delle seguenti considerazioni, qui condivise, che si ritiene opportuno trascrivere testualmente :

“...alla luce dell'imperatività del provvedimento giudiziale il significato della delibera del Consiglio non è quello di riconoscere una legittimità del debito che già è stata verificata, ma di ricondurre "al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso", così come previsto al punto 101 dal principio contabile n. 2 nella versione redatta dall'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti locali in data 12/03/2008 (cfr. in tal senso Corte dei Conti, sez. contr. Puglia, 93/2010). La delibera consiliare è necessaria, quindi, al fine di individuare la fonte di finanziamento in ottemperanza all'obbligo di copertura finanziaria gravante sui provvedimenti di spesa ex art. 191 TUEL. La norma da ultimo citata, infatti, disciplina le "regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese", imponendo dei "meccanismi di natura tecnico-contabile per evitare il formarsi di debiti fuori bilancio e per garantire l'equilibrio tra le entrate e le spese.

Sinteticamente: le spese possono essere effettuate solo se vi è stata l'assunzione dell' impegno contabile e l'attestazione della copertura finanziaria" (in tali termini si esprime Corte dei Conti, sez. contr. Campania, 22/2009). Ogni spesa può essere effettuata solo in presenza di una regolare assunzione di atto di impegno registrato, e purché vi sia la relativa copertura finanziaria negli stanziamenti di bilancio, in modo da contenere appunto il fenomeno dei debiti fuori bilancio (Corte dei Conti, sez. contr. Emilia Romagna, 311/2012). In tale prospettiva, l'art. 194, primo comma, TUEL rappresenta un'eccezione ai principi riguardanti la necessità del preventivo impegno formale e della copertura finanziaria; onde per riportare le ipotesi previste nei principi di copertura finanziaria è, dunque, richiesta la delibera consiliare. In tal senso, con il provvedimento consiliare viene ripristinata la fisiologia della fase della spesa e i debiti de quibus vengono ricondotti al sistema (in tal senso vd. Corte dei Conti, sez. contr. Friuli Venezia Giulia, 6/1c/2005, cit.) con l'adozione dei necessari provvedimenti di riequilibrio finanziario. Inoltre, la delibera consiliare svolge anche il ruolo di accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le consequenziali ed eventuali responsabilità. Del resto, questa funzione di accertamento è rafforzata dalla previsione dell'invio agli organi di controllo e alla Procura regionale della Corte dei conti (art. 23, comma 5, L. 289/02) delle delibere in esame (in tal senso, cfr. Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, 1/2007).

Nell'ottica delineata, la delibera consiliare svolge una duplice funzione: da un lato, giuscontabilistica, per la salvaguardia degli equilibri di bilancio; dall'altro garantista, per l'accertamento delle responsabilità nella fattispecie in esame (cfr. Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, 1/2007, cit.; Corte dei conti, sez. contr. Emilia Romagna, 20/2007; Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, 401/2012).

In base alle considerazioni esposte, ad avviso del Collegio, sussiste, nel caso di sentenza esecutiva, l'obbligo di procedere con tempestività alla convocazione del Consiglio per il riconoscimento del debito, in modo da impedire il maturare di interessi, rivalutazione monetaria ed ulteriori spese legali. Come infatti previsto anche dal punto 103 del principio contabile n.2 cit. "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".

Diversamente, si potrebbero prospettare evidenti e consequenziali profili di responsabilità, nel caso di tempi di attesa troppo lunghi, in particolare se in prossimità dello scadere ovvero oltre il periodo di salvaguardia previsto per le Pubbliche Amministrazioni (120 giorni) ex art. 14 comma 1, cit..

Pertanto, alla luce dell'attuale normativa, non è consentito all'ente locale discostarsi dalle prescrizioni letterali dell'art. 194 TUEL. In mancanza di una disposizione che preveda una disciplina specifica e diversa per le sentenze

esecutive [...] la Sezione ritiene di non poter accogliere, allo stato attuale, un'interpretazione estensiva dell'art. 14, comma 2, cit. che consenta [...] agli enti locali di procedere al pagamento prima della delibera consiliare"

Nei predetti sensi si colloca, comunque, un consolidato orientamento di questa Corte, recentemente ribadito anche dalla Sezione di controllo per la Regione Siciliana con la deliberazione n° 177/2015/PAR del 13 maggio 2015, ove, in proposito, può testualmente leggersi quanto segue :

"In mancanza di una disposizione che preveda una disciplina specifica e diversa per le "sentenze esecutive", tuttavia, 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. E' vero che il mancato tempestivo pagamento espone l'ente locale al rischio di azioni esecutive; nondimeno, i 120 giorni di tempo dalla notifica del titolo esecutivo previsti dall'art. 14, del Decreto Legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30 come modificato dall'art. 147 della Legge 23 dicembre 2000, n. 288) -ai fini dell'avvio di procedure esecutive nei confronti della P.A.- costituiscono un periodo sufficientemente ampio per provvedere agli adempimenti di cui all'art. 194 TUEL.

La competenza esclusiva del Consiglio comunale nel riconoscimento del debito fuori bilancio è stata ribadita dalla deliberazione di questa Sezione n. 55/2014/PAR, ove si è chiarito che: "Superando il precedente orientamento (Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, delibera n. 2/2005), la più recente giurisprudenza (da ultimo, cfr. delibera n. 21/2013/VSGF, n. 74/2013/PRSP, n. 270/2011/GEST) formatasi in materia ha posto particolare attenzione sull'imprescindibile attività valutativa da parte dell'organo consiliare, ascrivibile alla funzione di indirizzo e controllo politico amministrativo, che non ammette alcuna possibilità di interposizione, sia pur in via d'urgenza, da parte di altri organi. Nel quadro appena delineato, i responsabili dei servizi hanno l'obbligo di effettuare periodiche ricognizioni (art. 193 del TUEL) ai fini di un controllo concomitante e costante della situazione gestionale, teso alla tempestiva segnalazione delle passività all'organo consiliare".

Nello stesso senso la Sezione si è espressa con Deliberazione n. 80/2015/PAR, ove si è sostenuto che: "Il preventivo riconoscimento del debito da parte dell'Organo consiliare risulta dunque 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 che, accertando il diritto di credito del terzo, rende agevole la riconduzione al sistema di bilancio di un fenomeno di rilevanza finanziaria maturato all'esterno di esso (pr. cont. 2.101). Anche in questi casi, infatti, l'avvio del procedimento di spesa ex art. 183 e ss. del Tuel postula comunque, già sul piano logico, una positiva valutazione dell'Organo consiliare sulla sussistenza dei presupposti di riconoscibilità, sulle cause ed eventuali responsabilità connesse, nonché sulle misure correttive tese ad evitare il reiterarsi delle anomalie oggetto di soccombenza giudiziale.

Le funzioni di indirizzo e la responsabilità politica del Consiglio comunale o provinciale non sono infatti circoscritte alle scelte di natura discrezionale, ma si estendono anche ad attività e procedimenti di spesa di natura vincolante ed obbligatoria, atti che, come noto, transitano necessariamente anch'essi attraverso l'atto programmatico generale e di natura autorizzatoria, che è appunto il bilancio di previsione.

Rispetto a tale complesso di autorizzazioni di spesa, l'attività gestionale, affidata dalla legge ai dirigenti, rappresenta espressione di un momento necessariamente successivo e, quindi, inevitabilmente consequenziale rispetto alla decisione dell'Organo cui è intestata la responsabilità politica dell'azione amministrativa.

La fase gestionale, di natura prevalentemente esecutiva, non potrebbe dunque validamente allocarsi in un segmento temporale anteriore rispetto all'attività decisionale del Consiglio, senza che ne risulti sovvertita la fondamentale distinzione tra attività di indirizzo politico ed attività gestionale.

L'eventuale previsione in bilancio di uno specifico stanziamento per liti, arbitraggi, transazioni e quant'altro non elimina perciò la necessità che il Consiglio deliberi anche sulla riconoscibilità dei singoli debiti formati al di fuori delle norme giuscontabili (pr. cont. 1-105; Sezione controllo per la Basilicata, delibera n. 6/2007/PAR)"

Da quanto innanzi esposto e condiviso, consegue, a maggior ragione, la necessità che anche per la tipologia di debiti fuori bilancio di cui alla lettera e) del primo comma dell'art. 194 del d. lgs. n° 267 del 2000, cui fa riferimento, nella parte finale, la richiesta di parere in trattazione, il riconoscimento consiliare del debito avvenga prima del pagamento, e ciò anche nella considerazione dei limiti fissati dalla norma con riferimento agli *“accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza”*, i quali richiedono e presuppongono una previa valutazione, specifica e concreta, da parte del Consiglio comunale, con possibili ricadute anche nella materia della responsabilità personale dei contraenti.

Invero, dal mancato, formale riconoscimento del debito fuori bilancio da parte del Consiglio, nelle fattispecie di cui alla summenzionata lettera e) del primo comma dell'art. 194 del d. lgs. n° 267 del 2000, deriva la conseguenza che il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconosciuta, tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente, che abbia consentito la fornitura in violazione delle norme sull'assunzione degli impegni di spesa, con scissione del rapporto di immedesimazione organica tra agente e Pubblica Amministrazione.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 18 novembre 2015.

IL RELATORE
f.to Cons. Silvano DI SALVO

IL PRESIDENTE
f.to Pres. di Sezione Ciro VALENTINO

Depositato in segreteria in data 18 novembre 2015

Il Direttore del servizio di supporto
f.to Dott. Mauro Grimaldi