CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Sonia Martelli	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott. Marco Ferraro	Referendario (relatore)
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Giulia Ruperto	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 9 marzo 2022, *ex* art. 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e ss. mm. e ii. (emergenza epidemiologica COVID-19), nonché dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221 (proroga dello stato di emergenza nazionale) e dell'art. 16, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, ai sensi del quale sono ulteriormente prorogati al 31 marzo 2022 i termini di cui al citato art. 85, commi 2, 5, 6 e 8-*bis,* decreto-legge n. 18/2020, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere del comune di Pavia

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, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, nonché dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221 (proroga dello stato di emergenza nazionale) e dell'art. 16, comma 7, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228;

VISTA la richiesta di parere acquisita al protocollo pareri di questa Sezione n. 9 dell'11 febbraio 2022, sottoscritta dal Sindaco del comune di Pavia;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "*Microsoft teams*";

UDITO il relatore, dott. Marco Ferraro.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Pavia chiede di sapere se, nell'ambito del giudizio di opposizione a sanzioni amministrative elevate per violazioni al Codice della strada, per le sentenze di condanna del giudice di pace alla rifusione delle spese di lite: 1) sia imprescindibile seguire il procedimento del riconoscimento del debito fuori bilancio ex articolo 194, comma 1, lettera a), del D. Lgs n. 267/2000; 2) ovvero, in caso di risposta negativa, quale potrebbe essere, tenuto conto della specificità fondata sul dato qualitativo delle sentenze di condanna del giudice di pace, il procedimento alternativo da attivare per ristorare tempestivamente l'avente diritto delle spese di lite e dei costi di causa a seguito della dichiarazione di soccombenza del Comune in cause nelle quali vien fatta questione della violazione di norme del Codice della strada.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente, deve verificarsi se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

1.1. In punto di ammissibilità soggettiva, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 ha previsto la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e che *"analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*".

Sotto il profilo in esame, la richiesta di parere risulta ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del comune istante, nella sua qualità di legale rappresentante *pro tempore* dell'Ente, ai sensi dell'art. 50 TUEL.

1.2. Sotto il profilo oggettivo occorre premettere che la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale, ma è circoscritta dalla legge alla materia della contabilità pubblica.

Il relativo perimetro è stato meglio precisato dalla Corte dei conti con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), le quali hanno definito la materia della "contabilità pubblica" come sistema di norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, inteso in una visione dinamica, che sposta "*l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri*".

È stato altresì precisato che la funzione consultiva non può riferirsi a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente (vd. *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR, nonché deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 3/2016/PAR) e risolversi, per tale via, in un atto di co-amministrazione; né può interferire con le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti (di controllo e giurisdizionali) o ad altra magistratura (deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG).

Quanto precede conduce a ritenere il quesito posto dal Sindaco del comune di Pavia ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Come accennato in punto di fatto, il Sindaco del comune di Pavia, tenuto conto che le sentenze di condanna del giudice di pace, a seguito del giudizio di opposizione a sanzione amministrativa, raramente superano i mille euro e tenuto conto che

imporre, anche per le suddette sentenze, il procedimento di cui all'articolo 194 del TUEL comporterebbe il sostenimento di costi – per convocazione del Consiglio comunale, gettoni di presenza, nonché di eventuali somme dovute per ritardato pagamento – superiori al valore del debito fuori bilancio da riconoscere, chiede se, in tali particolari circostanze se: 1) sia imprescindibile seguire il procedimento del riconoscimento del debito fuori bilancio ex articolo 194, comma 1, lettera a) del TUEL; 2) in caso di risposta negativa, quale potrebbe essere, in funzione della specificità fondata sul dato qualitativo delle sentenze di condanna del giudice di pace, il procedimento alternativo da attivare per ristorare tempestivamente l'avente diritto delle spese di lite e dei costi di causa a seguito della dichiarazione di soccombenza del Comune in cause nelle quali vien fatta questione della violazione di norme del Codice della strada.

Con riferimento al primo quesito deve osservarsi quanto segue.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 27/SEZAUT/2019/QMIG, si è pronunciata, ex articolo 6, comma 4, del decreto-legge n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, proprio in merito alla possibilità, in caso di riconoscimento del debito derivante da sentenze esecutive, ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera a), del TUEL, di effettuare il pagamento prima della prevista deliberazione di Consiglio comunale (v. rimessione Sezione di controllo per la Puglia n. 44/2019/PAR). La Sezione delle Autonomie, con la succitata deliberazione, dopo aver preso in considerazione sia gli orientamenti favorevoli al pagamento anticipato (v. Sezione di controllo per la Campania n. 2/2018/PAR; Sezione di controllo per la Liguria n. 73/2018/PAR), sia quelli sfavorevoli (v. Sezione di controllo per la Puglia n. 29/2018/PAR; Sezione di controllo per la Campania n. 66/2018/PAR e n. 22/2009; Sezione di controllo per la Sicilia n. 78/2014/PAR e n. 18/2016/PAR) ha statuito il seguente principio di diritto: "*Il pagamento di un debito fuori bilancio riveniente da una sentenza esecutiva* ***deve, sempre, essere preceduto*** *dall'approvazione da parte del Consiglio dell'ente della relativa deliberazione di riconoscimento*".

Principio di diritto a cui questa Sezione deve attenersi e che condivide pienamente, né si rinvengono valide ragioni per un'eventuale ed ulteriore rimessione alla Sezione delle Autonomie legata alla particolarità "qualitativa" delle sentenze di condanna del giudice di pace derivante, da un lato, dall'esiguità della condanna legata alla

soccombenza in giudizio e dal fatto che la condanna sarebbe basata "*soltanto su differenti interpretazioni ermeneutiche dei Comandi di Polizia locale rispetto alla prospettazioni dei contravvenuti, talché non paiono residuare, né sembrano ipotizzabili, fattispecie adeguatamente sorrette da dolo o colpa grave degli Agenti e Ufficiali di Polizia locale*".

In primis, non si comprende, alla luce della disciplina processualistica civile, in che cosa si concretizzerebbe questa differenza qualitativa delle sentenze del giudice di pace rispetto a quelle dei giudici togati. La competenza del giudice di pace, per valore e per materia, è stabilita dall'articolo 7 del Codice di procedura civile e, nel caso di opposizione a sanzioni amministrative derivanti da violazioni del Codice della strada, il giudice di pace si pronuncia secondo diritto (v. articolo 7 del D. Lgs n. 150/2011) ed in tale giudizio non opera, per le spese legali, il limite di cui all'articolo 91, comma 4, del c.p.c. – v. Cass. civile, Sez. II, n. 9556/2014 -. Il giudice di pace, ma non è certo necessario qui ulteriormente indugiare, è il giudice del contenzioso minore, ma non per questo le sue sentenze possono ritenersi "qualitativamente" diverse da quelle degli altri giudici.

Secondariamente, deve osservarsi che l'articolo 23, comma 5, della legge n. 289/2002 dispone 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.*", ragione per cui la valutazione della sussistenza dell'eventuale dolo o colpa grave – contestualmente alla sussistenza degli altri presupposti della responsabilità erariale – compete in via esclusiva alla Procura contabile e non può certo ritenersi, aprioristicamente, insussistente, come afferma l'istante, in quanto si tratterebbe di contenzioso derivante da "*differenti interpretazioni ermeneutiche dei Comandi di Polizia locale rispetto alla prospettazioni dei contravvenuti*".

Con riferimento al secondo quesito occorre precisare quanto segue.

La Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 27/SEZAUT/2019/QMIG sopra citata, interrogandosi sui rapporti intercorrenti tra la disciplina recata dall'articolo 194 TUEL e l'autonomia regolamentare accordata agli enti locali, in tema di ordinamento finanziario e contabile, dall'articolo 152 TUEL, ha ritenuto la disciplina e l'iter procedimentale previsto dall'articolo 194: "*principio generale con valore di*

limite inderogabile rispetto alla potestà regolamentare dell'ente locale" e che: " *omissis circa la portata precettiva dell'articolo 194 TUEL, deve evidenziarsi che l'anzidetta disposizione non introduca alcun distinguo per la regolazione contabile di ciascuna delle eterogenee fattispecie disciplinate ma preveda, anzi, un regime indifferenziato, disponendo, infatti, per tutte una uniforme procedura di riconoscimento di competenza consiliare*."

Si ritiene, infine, che, a prescindere dalla tipologia di spesa da riconoscere ovvero dall'entità dei costi che l'Amministrazione deve sostenere per la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio: "omissis *ben potranno gli enti locali prevedere, con riferimento ai debiti fuori bilancio derivanti da sentenza, specifiche procedure e misure organizzative che consentano il tempestivo riconoscimento degli stessi, facendo applicazione dell'autonomia regolamentare loro accordata dall'articolo 152 TUEL, che in tale ambito può trovare, a mente del comma 3, piena esplicazione e che omissis il termine dilatorio previsto dall'articolo 14 del decreto-legge n. 669/1996 (convertito dalla legge n. 30/1997) sia sufficientemente ampio, anche alla luce del generale principio di buon andamento ex articolo 97 della Costituzione, per provvedere agli adempimenti di cui all'articolo 194 TUEL e come gli istituti della contabilità armonizzata, nella specie il Fondo contenzioso – ed il costante monitoraggio dell'evoluzione delle passività da contenzioso cui l'ente è tenuto in vista dell'adozione di eventuali provvedimenti di adeguamento del Fondo medesimo - siano funzionali a procedure di riconoscimento e di finanziamento tempestive*" (Sezione delle Autonomie n. 27/SEZAUT/2019/QMIG).

Giova, infine, rammentare che, in virtù del principio contabile della programmazione ed ai fini di una corretta quantificazione del fondo contenzioso, particolare attenzione "*deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione. Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza*" (Sezione delle Autonomie n.

14/SEZAUT/2017/INPR, ma v. anche Sezione di controllo per la Campania n. 7/2018/PAR e n. 238/2018/PAR, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 312/2021/PRSP).

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – in riscontro all'istanza di parere formulata dal Sindaco del comune di Pavia ed in aderenza a quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 27/SEZAUT/2019/QMIG, si pronuncia come segue:

""*Il pagamento di un debito fuori bilancio riveniente da una sentenza esecutiva deve, sempre, essere preceduto dall'approvazione da parte del Consiglio dell'ente della relativa deliberazione di riconoscimento*";

"*L'iter procedimentale previsto dall'articolo 194 costituisce principio generale con valore di limite inderogabile rispetto alla potestà regolamentare dell'ente locale; l'anzidetta disposizione non introduce alcun distinguo per la regolazione contabile di ciascuna delle eterogenee fattispecie disciplinate ma prevede, anzi, un regime indifferenziato, disponendo, infatti, per tutte una uniforme procedura di riconoscimento di competenza consiliare*."

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 9 marzo 022.

Il Relatore	Il Presidente
(dott. Marco Ferraro)	(dott.ssa Sonia Martelli)

Depositata in Segreteria il

10.03.2022

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)