

DELIBERAZIONE n.61/2009/PAR

Repubblica Italiana

la

Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per il Molise

nell'adunanza del 10 novembre 2009

composta dai magistrati:

Avv. Mario Casaccia	Presidente
Dott. Silvio Di Virgilio	Consigliere
Dott. Gennaro Di Cecilia	Primo Referendario, relatore
Dott. Giuseppe Di Benedetto	Referendario

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con R. D. del 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n.20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti;

VISTO il Regolamento n.14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, approvato con delibera dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Deliberazione della Sezione delle Autonomie approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004 avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva e successive

modificazioni ed integrazioni intervenute con la Deliberazione n.9/SEZAUT/2009/INPR del 4 giugno/3 luglio 2009;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Pescolanciano (IS) con nota prot.n.2971 del 12 ottobre 2009, pervenuta a questa Sezione in data 19 ottobre 2009 e registrata al prot.n.3277/15/PAR.;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione Regionale di Controllo n.14/PRES/2009 del 22 ottobre 2009 che ha fissato per il giorno 10 novembre 2009 la convocazione del Collegio per l'adunanza della Sezione;

UDITA la relazione orale svolta dal magistrato designato Gennaro Di Cecilia.

RITENUTO IN FATTO

Il Comune di Pescolanciano (IS) ha richiesto un parere in materia di *"indennità di mandato e di fine mandato ex art.82 del D.Lgs.n.267/2000"*.

In sintesi, l'oggetto della articolata richiesta è volto a conoscere:

1. se è legittima la pretesa dell'ex Sindaco – in carica dal 16/6/1999 al 13/6/2004 – in ordine all'aggiornamento dell'indennità di funzione dal momento che, a decorrere dall'1/9/2001 non rivestiva più la qualifica di dipendente pubblico ma di pensionato INPDAP, in assenza di alcun atto deliberativo adottato dalla Giunta Comunale e tenendo conto che non è stata stanziata la necessaria provvista nei bilanci di previsione degli anni in esame;
2. se il comportamento osservato dal Sindaco, che ha continuato a riscuotere durante l'espletamento del mandato l'indennità dimezzata

senza nulla eccepire possa essere valutato come "acquiescenza" a tale situazione e cioè come accettazione della indennità di misura inferiore a quella spettante;

3. se, in caso contrario, il finanziamento delle somme necessarie per corrispondere alla richiesta inoltrata dall'ex Sindaco debba essere considerato alla stregua di un debito fuori bilancio, di cui all'art.194 del D. Lgs.n.267/2000;
4. se la richiesta di rimborso dell'indennità non percepita sia stata attinta da prescrizione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare va rilevato che l'art.7, co.8, della Legge 5 giugno 2003, n.131 (in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative) ha investito le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti di funzioni "consultive", veicolato attraverso pareri espressi in materia di contabilità pubblica su richieste provenienti da Regioni e di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, oppure direttamente da Comuni, Province e Città metropolitane.

In materia è intervenuta la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione del 27 aprile 2004, che ha determinato gli indirizzi ed i criteri generali applicativi della disposizione sopra citata, fissando i requisiti indispensabili di carattere soggettivo (elencazione degli enti richiedenti e provenienza dall'organo di rappresentanza dei medesimi) ed oggettivo (attinenza con le materie della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto della questione da affrontare)

entro i quali le Sezioni Regionali di controllo possono esercitare detta funzione, sempreché la manifestazione di giudizio espressa non interferisca su specifiche fattispecie concrete nelle quali potrebbero pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi, quali, ad esempio, la Procura regionale o la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti.

Peraltro la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n.9/SEZAUT/2009/INPR del 4giugno/3 luglio 2009, ha riesaminato la pronuncia del 2004 modificando ed integrando tali indirizzi e criteri generali, cui è seguita la lettera del Presidente della Corte dei conti del 28 settembre 2009, pervenuta il 30 settembre 2009 e registrata al prot.n.3151/15/PAR contenente ulteriori indicazioni procedurali riferite alla funzione consultiva attribuita alla Corte.

Questioni pregiudiziali

Con riferimento alla richiesta di parere in esame va prioritariamente esaminata, in rito, la questione della sua ammissibilità, sia sotto il profilo *soggettivo* che *oggettivo*, attese il perspicuo carattere di pregiudizialità.

Con riferimento al primo aspetto, si evidenzia che la richiesta proviene da un soggetto pubblico legittimato, quale il Comune, ricompreso nell'elenco di quelli che possono sollecitare l'esercizio della funzione consultiva della Corte, come disposto dalla legge attuativa dinanzi richiamata, ed in modo eccezionalmente "*diretto*", non essendo ancora operante in Regione il Consiglio delle Autonomie locali.

Analoga legittimazione va riconosciuta alla persona fisica del

DELIBERAZIONE N.61/2009/PAR
Sezione controllo Molise

proponente, vale a dire il Sindaco, soggetto investito della rappresentanza istituzionale dell'Ente locale (ai sensi dell'art.50, co.2, del D.Lgs.18/8/2000, n.267).

Sotto il secondo profilo la questione appare rientrare solo parzialmente nell'ambito della materia della *contabilità pubblica* che abbraccia la disciplina dell'intero procedimento di spesa – e del connesso finanziamento – in quanto “funzionalizzata” a garantire che essa venga svolta all'insegna del principio di legalità e nell'interesse della collettività.

Invero, **i quesiti proposti ed illustrati, rispettivamente, ai numeri 1, 2 e 4** – che possono essere esaminati congiuntamente atteso che sono avvinti da evidenti ragioni di connessione - vanno considerati inammissibili perché il relativo parere espresso non esclude sconfinamenti né interferenze con l'espletamento di funzioni giurisdizionali riservate all'A.G.O. eventualmente adita in sede di azione di natura civile, essendo questione che non rientra nella sfera delle funzioni consultive attribuite dalla legge alla Sezione di controllo in quanto devoluta al giudice ordinario in base alle tradizionali norme sul riparto di giurisdizione.

Pertanto, la valutazione se il comportamento o il contegno tenuto dall'ex Sindaco:

- possa aver costituito efficacia interruttiva della prescrizione del credito vantato, a norma dell'art. 2943, quarto comma, cod. civ., sia attraverso l'esplicitazione di una pretesa pecuniaria vale a dire *una intimazione o richiesta scritta di adempimento* idonea a manifestare

l'inequivocabile volontà del titolare del credito di far valere il proprio diritto nei confronti del soggetto passivo, sia in ordine alla *tempestività* dell'effetto di costituirlo in mora c.d. "debendi", ex art. 1219 c.c., come del resto affermato dalla costante giurisprudenza della Suprema Corte, costituisce indagine di merito (per tutte, v. Cass. 19 gennaio 1993 n.612; 19 gennaio 1995, nn.561 e 563; 13 maggio 1999, n.4749; 24 settembre 1999, n.10504 e Cass., Sez. Lav., 28/11/2001, n.15067);

- possa, anche in difetto di forma espressa, configurare dichiarazione tacita, "acquiescenza" o "rinuncia" in ordine ad un dato assetto degli interessi patrimoniali, incompatibile con qualsiasi contraria manifestazione di volontà contenuta negli inviti-diffida al pagamento della quota differenziale tra le indennità percepite e quelle dovute rivolti all'Ente, è circostanza che richiede accertamento di fatto, determinato, relativo alla fase c.d. "*ascendente*" o "*amministrativa*" che rientra nella valutazione dell'Amministrazione locale nell'ambito dell'esercizio del suo potere di discrezionalità, in quanto inerisce ad uno specifico aspetto gestionale che genera obbligazione e che va tenuto distinto dalla successiva fase, più propriamente "*discendente*" o "*contabile*", dell'impegno di spesa che rappresenta invece il momento iniziale del procedimento contabile il cui regime giuridico è disciplinato dalla materia della contabilità pubblica dello Stato (R.D. n.2440/1923, R.D. n.827/1924 e D.P.R. n.367/1994) e degli Enti locali (Ordinamento finanziario e contabile, gestione del bilancio, artt.178 e ss. D. Lgs.n.267/2000), unica a legittimare

l'esercizio della funzione "consultiva" da parte della Corte.

Nel relativo procedimento l'Ente dovrà tener conto e ponderare correttamente se ricorrono le condizioni oggettive ed i presupposti individuati dall'ordinamento giuridico civile (art.1219 c.c.) e dalla giurisprudenza (in termini di certezza, liquidità ed esigibilità) per il riconoscimento di crediti maturati e pretesi dal richiedente, nonché della sussistenza di cause ed effetti cc.dd. "sostanziali" che siano idonei ad interrompere la prescrizione del relativo diritto (art.2943 c.c.), che sembra possa estinguersi nel termine quinquennale trattandosi di indennità erogate al di fuori di schemi negoziali per l'esercizio di pubbliche funzioni il cui pagamento che deve essere effettuato periodicamente in termini inferiori all'anno (art.2948, co.1, n.4, cod. civ.), anche se assimilabile a reddito di lavoro dipendente (art.50, comma 1, lett. f, D.P.R. 22/12/1986, n.917 – T.U.I.R.).

MERITO

La Sezione, diversamente da quanto appena opinato, ritiene che la richiesta dell'ente possa trovare ingresso limitatamente al **quesito contraddistinto dal n.3** che concerne la corretta procedura di imputazione al bilancio dell'ente della spesa connessa al pagamento delle indennità di funzione prevista per il sindaco relativa ad esercizi pregressi e, in particolare, la modalità del suo finanziamento e il cui stanziamento negli esercizi finanziari di competenza non era stato previsto. Trattasi, dunque, di questione attinente perspicuamente alla "*materia della contabilità pubblica*" che involge la possibilità di imputare detta spesa alla parte corrente del bilancio, la cui disciplina è

riconducibile a quel complesso di norme e di principi che presiedono alla gestione finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici, sottoposto a rigidi vincoli finalizzati alla tutela della finanza pubblica ed alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, in sintonia con precisi precetti di ordine costituzionale (cfr. Cass. Civ., Sez. Un., 2 marzo 1982, n.1282; Corte dei conti, Sez. I, 13 maggio 1987, n.91).

Occorre premettere che l'art.82, primo comma, del TUEL - in attuazione del principio generale stabilito dall'art.77, comma 1, del T.U.E.L. in virtù del quale "la Repubblica tutela il diritto di ogni cittadino chiamato a ricoprire cariche pubbliche.....e ad espletare il mandato, disponendo del tempo dei servizi e delle risorse necessari ed usufruendo di indennità...." – riconosce, tra gli altri, al Sindaco un'indennità mensile di funzione per l'impegno sostenuto al servizio della collettività amministrata.

Ai sensi del comma 8 della disposizione citata, la misura di tale indennità è determinata con apposito decreto del Ministero dell'Interno adottato di concerto con il Ministero dell'economia e delle Finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, rinnovabile ogni tre anni (comma 10) nel rispetto del criterio della "dimensione demografica" e degli altri ivi indicati.

A ciò ha provveduto in sede di attuazione il D.M.4 aprile 2000, n.119 fissando, all'art.1, le indennità di funzione di cui trattasi ed i valori delle relative percentuali d'incremento; fatti salvi gli eventuali incrementi e le diminuzioni apportate con apposita delibera di giunta, in questo caso, ai sensi del comma 11 dell'art.82, fatta eccezione gli effetti determinatisi dalla manovra di riduzione del "*costo della politica*", contenuta negli

artt.1, co.54, lett.a), L.23/12/2005, n.266 e 2, co.25, L.24/12/2007, n.244) inapplicabili al caso di specie *ratione-temporis* poiché diritto sopravvenuto e vigente dall'1/1/2006.

La medesima disposizione, al comma 1, secondo periodo, stabilisce che *"tale indennità è dimezzata per i lavoratori dipendenti che non abbiano richiesto l'aspettativa"*, mentre il comma 8, lett. f, prevede *"una integrazione dell'indennità.....con una somma pari ad una indennità mensile, spettante per ciascun anno di mandato"*.

Dalle disposizioni del Testo unico delle leggi sull'Ordinamento degli enti locali discende che già in sede di programmazione l'ente deve prevedere le indennità spettanti agli amministratori e stanziare in bilancio le somme necessarie, erogandole poi mensilmente agli aventi diritto, previa assunzione dei relativi provvedimenti d'impegno di spesa e degli atti consequenziali, senza che occorra una specifica richiesta da parte degli interessati.

La Sezione è dell'avviso che, nel caso prospettato, *"la mancata assunzione preventiva di formale atto di impegno delle somme"* relative alla differenza tra i valori delle indennità corrisposte e quelle complessivamente dovute nei consecutivi esercizi finanziari in cui il mandato è stato espletato abbia determinato, alla fine dei singoli esercizi, la costituzione di economie di bilancio che concorrono a formare il risultato contabile di amministrazione (argomentando secondo l'art.190, comma 2, del TUEL) di cui è vietata la conservazione nel conto dei residui di somme non impegnate entro il termine dell'esercizio ai sensi dell'art.183 (comma 2).

Ma, soprattutto, ritiene che l'imputazione al bilancio corrente di tali somme o l'integrazione dello stanziamento già effettuato per lo stesso titolo al fine di garantire la copertura finanziaria dell'eventuale maggior onere emergente, in difetto di specifica prenotazione e impegno intervenuti nell'anno non sia consentito (argomentando secondo il principio contabile n.2, **G**, *Gestione nel sistema di bilancio*, punti da 50 a 53, dei "Principi contabili per gli enti locali" (P.C.E.L.), emanati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero Interno, approvati nella seduta dell'8 gennaio 2004 (in senso conforme, Sez. Contr. reg. Campania, parere n.9/2007).

Ciò anche in considerazione dell'omessa registrazione sul competente intervento o capitolo di bilancio nonché della relativa attestazione della copertura finanziaria (art.153, comma 5) possono ravvisarsi nella fattispecie concreta tutti i caratteri del debito fuori bilancio, configurandosi la sussunzione nell'ipotesi "tipica" previste dall'art.194, comma 1, lett. e), del T.U.E.L. e precisamente in quanto proveniente dall'acquisizione di un servizio di evidente utilità reso in favore dell'ente locale nell'espletamento di pubbliche funzioni, ma in violazione degli obblighi di cui all'art.191, comma 1.

E' appena il caso di ricordare, infatti, come la figura del Sindaco sia da sussumere nel "*rapporto di servizio*" con l'ente amministrato, intendendosi per tale la relazione funzionale che connota il suo inserimento nell'apparato organizzativo e nell'attività alla quale concorre pur se riferibile all'ente (per tutte, Corte conti, Sez. III, 26/6/1997, n.183/A; Cass., Sez. Un., 21/5/2003, n.7946), come

affermato in modo costante dalla giurisprudenza nel delimitare l'ambito soggettivo anche in sede di determinazione della sfera dei poteri giurisdizionali attribuita alla Corte (comb. disp. artt.82 R.D. n.2440/1923, art.52 R.D. n.1214/1934 e 103 Cost.).

Negli stessi termini, il sistema SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, sorto in attuazione dell'art.28 L.27 dicembre 2002, n.289) ha ritenuto che la spesa dovuta per indennità di funzione agli amministratori degli enti vada qualificata come *"spesa per prestazione di servizi"* (cfr. allegato B al D. M. dell'Economia e delle Finanze n.135.553 del 14 novembre 2006, pubblicato in S.O. alla G.U. n. 272 del 22 novembre 2006), come affermato da Sez. Reg. Controllo Campania, Del. N.5/2009/PAR del 4 febbraio 2009.

Infine, la Sezione ricorda inoltre – per completezza espositiva – che rientrando tali spese nel concetto di *"sopravvenienze passive"* riferibili ad esercizi precedenti (1/9/2001 – 13/6/2004) per le quali non è stata effettuata la relativa previsione in bilancio, per l'eventuale finanziamento del debito l'ente si dovrà attenere all'utilizzazione delle modalità e dei tempi previsti nell'art.193, comma 3, T.U.E.L. ovvero, nel caso di documentata impossibilità di impiegare tutte le entrate e risorse disponibili, ivi compreso l'avanzo di amministrazione, a ricorrere all'indebitamento (mediante l'assunzione di mutuo) ma solamente per i debiti *"maturati"* antecedentemente all'8 novembre 2001 - data di entrata in vigore della legge di riforma costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 - trattandosi di *"spese di parte corrente"* per le quali sussiste espresso divieto (comb. disp. artt.119, comma 5, Cost. e 41, comma 4,

Legge 28/12/2001, n. 448 – legge finanziaria per il 2002).

P.Q.M.

L'avviso della Sezione è nei termini suesposti.

Così deciso in Campobasso, nella Camera di Consiglio del 10 novembre 2009.

Il Magistrato, relatore
(Primo Ref. Gennaro Di Cecilia)

Il Presidente
(Casaccia Avv. Mario)

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 10 novembre 2009.

Il Direttore Amministrativo
(dott. Davide Sabato)