

Lombardia/522/2010/PAR

REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Angelo Ferraro	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario (relatore)
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott. Laura De Rentiis	Referendario

nell'adunanza del 27 aprile 2010

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 della Corte dei conti, 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/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7,

comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 16 marzo 2010 con la quale il Sindaco del Comune di Parabiago (MI) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Parabiago;

Udito il relatore, Giancarlo Astegiano;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Parabiago, con nota in data 16 marzo 2010, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere inerente una complessa fattispecie giudiziale che ha portato alla condanna del Comune a rifondere ad alcuni dipendenti dell'ente importi di natura retributiva, riferiti agli anni 2008 e 2009. Il Comune, premesso che nel corso del giudizio non ha effettuato alcun accantonamento a valere per l'esito negativo della causa e che intende proporre appello, mette in luce che intende dare esecuzione alla sentenza, che è esecutiva e, quindi, domanda "*come devono essere considerate le somme di cui sopra (debito fuori bilancio o altro)*".

OSSERVA CHE

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*pareri in materia di contabilità pubblica*".

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 di Parabiago, la Sezione osserva quanto segue.

In merito all'ammissibilità della richiesta

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Parabiago rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, 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 e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività 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 (per tutte 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

In relazione al profilo oggettivo, limiti vanno stabiliti solo in negativo. In proposito deve essere posto in luce che la nozione di "contabilità pubblica" deve essere intesa nella ampia accezione che emerge anche dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in tema di giurisdizione della Corte dei conti ed investe così tutte le ipotesi di spendita di denaro pubblico oltre che tutte le materie di bilanci pubblici, di procedimenti di entrata e

di spesa, di contrattualistica che tradizionalmente e pacificamente rientrano nella nozione. D'altro canto la norma in discussione non fissa alcun limite alle richieste di altre forme di collaborazione.

In negativo, senza peraltro voler esaurire la casistica, va posta in luce la inammissibilità di richieste che interferiscano con altre funzioni intestate alla Corte ed in particolare con l'attività giurisdizionale, che si risolvano in scelte gestionali, di esclusiva competenza degli amministratori degli enti, che attengano a giudizi in corso, che riguardino attività già svolte, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e dirigenti degli enti e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

Il quesito posto dal Sindaco del Comune di Parabiago

Il Sindaco del Comune di Parabiago ha formulato alla Sezione una richiesta di parere inerente una complessa fattispecie giudiziale che ha portato alla condanna del Comune a rifondere ad alcuni dipendenti dell'ente importi di natura retributiva, riferiti agli anni 2008 e 2009. Il Comune, premesso che nel corso del giudizio non ha effettuato alcun accantonamento a valere per l'esito negativo della causa e che intende proporre appello, mette in luce che intende dare esecuzione alla sentenza, che è esecutiva e, quindi, domanda "come devono essere considerate le somme di cui sopra (debito fuori bilancio o altro)".

1) La richiesta di parere involge la tematica dei debiti fuori bilancio che nei vari interventi normativi che hanno disciplinato la materia è sempre stata trattata in relazione alle modalità di riconoscimento da parte dell'ente del debito, senza che sia mai stata fornita una precisa nozione legislativa della fattispecie.

Secondo l'elaborazione dottrinale e le pronunce giurisprudenziali che si sono occupate della questione, il debito fuori bilancio è da considerare quale obbligazione pecuniaria riferibile all'ente assunta in violazione delle norme di contabilità pubblica che attengono alla fase della spesa e, in particolare, di quella che disciplina l'assunzione degli impegni.

La contabilità pubblica, infatti, regola analiticamente il procedimento di spesa poiché l'azione della Pubblica Amministrazione non è nella disponibilità del singolo ente ma è funzionalizzata al fine di garantire alla collettività che si svolga nel rispetto del principio di legalità.

Ogni azione difforme deve essere valutata con particolare attenzione e può essere fatta propria dall'ente solo laddove le norme di contabilità lo permettano, con la specifica osservanza delle forme stabilite dalla legge. Infatti, se l'ente fa propria un'azione posta in essere al di fuori delle regole di contabilità è necessario che vengano valutati con rigore i presupposti ed assolto l'onere di verificare la sussistenza di eventuali responsabilità che hanno impedito di seguire l'ordinario procedimento di spesa.

Conseguentemente, lo scopo della disciplina legislativa dei debiti fuori bilancio è quello di individuare le modalità per riportare all'interno della contabilità dell'ente le somme relative mediante una apposita procedura di riconoscimento della legittimità del debito, anche al fine di porre in luce le situazioni nelle quali tale riconoscimento non risulta possibile.

2) La disamina della normativa che, nel tempo, ha disciplinato la materia permette di appurare che si è passati da una logica legislativa diretta a stabilire procedure di sanatoria delle gestioni contabili irregolari (art. 1 bis del d.l. 1 luglio 1986, n. 318, conv. l. 9 agosto 1986 n. 488; artt. 23 e 24 del d.l. 2 marzo 1989, n. 66, conv. l. 24 aprile 1989 n. 144), ad una diversa prospettiva nella quale il fenomeno è stato preso in considerazione al fine di individuare alcune figure sintomatiche di obbligazioni a carico dell'ente sorte al di fuori delle ordinarie procedure di contabilità. Il legislatore ha previsto, quindi, cinque tipologie di debiti definiti "*fuori bilancio*" che possono essere riconosciuti legittimi dal Consiglio comunale o da quello provinciale (art. 37 del d. lgs. 25 febbraio 1995, n. 77; art. 12 del d. lgs. 11 giugno 1996, n. 336; art. 5 del d. lgs. 15 settembre 1997, n. 342; artt. 191 e 194 del citato d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

Le tipologie di debito individuate dal legislatore non hanno elementi in comune, se non quello di essere fattispecie che sono state ritenute idonee a costituire obbligazioni che, se anche sorte al di fuori delle ordinarie procedure di spesa, possono essere ricondotte, sia pure con un procedimento peculiare, all'interno della contabilità dell'ente. L'elemento che attribuisce omogeneità alle diverse categorie ivi indicate è dato unicamente dalla circostanza che il debito viene ad esistenza al di fuori e indipendentemente dalle ordinarie procedure che disciplinano la formazione della volontà dell'ente.

3) L'esame delle singole figure previste dal Testo unico sugli enti locali pone in rilievo il fatto che quella relativa ai debiti derivanti da "*sentenze esecutive*" (art. 194, co. 1, lett. a) si distingue nettamente dalle altre per il fatto che l'ente, indipendentemente da qualsivoglia manifestazione di volontà, è tenuto a saldare il debito in forza della natura

del provvedimento giurisdizionale che obbliga chiunque e, quindi, anche l'ente pubblico ad osservarlo ed eseguirlo (art. 2909 cod. civ.).

In questo caso l'ente territoriale non ha alcun margine discrezionale per decidere se attivare la procedura di riconoscimento o meno del debito perché è comunque tenuto a pagare, posto che in caso contrario il creditore può ricorrere a misure esecutive per recuperare il suo credito, con un pregiudizio ancora maggiore per l'ente territoriale (sul punto, C. conti, sez. riun. Reg. Sicilia, 23 febbraio – 11 marzo 2005, n. 2/pareri; sez. Lombardia, 17 gennaio 2007, n. 1/PAR).

4) La funzione della delibera del Consiglio comunale di riconoscimento del debito fuori bilancio prevista dall'art. 194 T.U.E.L. è complessa poiché, innanzitutto, è diretta ad accertare se il debito rientri in una delle tipologie individuate da detta norma e, quindi, a ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente, individuando anche le risorse necessarie per farvi fronte. Ma la pronuncia del Consiglio comunale è diretta anche ad accertare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di mettere in luce eventuali responsabilità.

A questo proposito, val la pena sottolineare che, come nel caso di specie, l'impatto sul bilancio può essere differente a seconda che nell'ambito del bilancio dell'ente sia stato previsto o meno un apposito fondo per la copertura di spese impreviste o, nel caso di giudizi, a valere per l'ipotesi della soccombenza.

In caso positivo risulterà più semplice per l'ente far fronte al pagamento del debito utilizzando le risorse già allocate a tale scopo.

In caso negativo, con la delibera di riconoscimento l'ente dovrà indicare quali risorse, di tipo corrente nel caso di specie, utilizzare per far fronte all'obbligo.

La mancanza di uno specifico fondo può creare problemi all'ente che in sede di riconoscimento dovrà reperire risorse aumentando le entrate, ove possibile e ove ritenuto opportuno, o, più probabilmente, diminuendo le spese già previste.

E' evidente che più è elevato il debito da riconoscere maggiori problemi può comportare l'individuazione delle fonti di finanziamento e, pertanto, principi di prudenza e sana gestione finanziaria imporrebbero agli enti che sono coinvolti in un giudizio di destinare ed accantonare specifiche risorse a valere per il caso della soccombenza.

5) In conclusione: ove l'ente territoriale soccomba in un giudizio e debba versare a terzi somme di denaro è tenuto ad attivare la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio prevista dall'art. 194 del d. lgs. n. 267 del 2000, individuando le risorse da destinare al pagamento preferibilmente fra le

somme che prudenzialmente sarebbe opportuno accantonare nel bilancio ogni volta che l'ente risulti coinvolto in un giudizio con possibilità di soccombenza.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Giancarlo Astegiano)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
il 28 aprile 2010
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)