



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

nell'adunanza del 14 settembre 2011

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 pervenuta il 14 luglio 2011 con la quale il Sindaco del Comune Ponte Nizza (PV) 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 Ponte Nizza;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Ponte Nizza, in premessa, espone che il Giudice di Pace di Voghera ha emanato la sentenza n.98/2011 in cui riconosce la responsabilità del Comune, per un sinistro stradale, nella misura di 1/3 e, quindi, condanna l'ente comunale a pagare in favore di controparte la <<somma di € 1.925,83 comprensive di capitale liquidato, spese legali di controparte, spese registrazione sentenza e interessi (€ 10,87)>>.

Il Comune di Ponte Nizza, con deliberazione di G.C. n. 35 del 08/07.2011, ha deciso di fare acquiescenza della sentenza ma ha dubbi su come procedere al pagamento in quanto, tra i residui passivi del Comune, sono iscritte solo somme generiche <<per pratiche legali a salvaguardia di situazioni in essere>>.

Alla stregua di detta premessa in fatto, l'ente locale istante chiede se: <<1. il comune deve comunque effettuare la procedura per i debiti fuori bilancio con apposita deliberazione di Consiglio Comunale, avendo a residui passivi la somma per pagare seppure da imputare ad una voce generica>>; <<2. non trattandosi di sentenza esecutiva può essere considerato debito fuori bilancio riconoscibile ai sensi dell'art. 194 D.Lgvo 267/2000>>.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di Ponte Nizza 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, 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: parere sez. Lombardia, 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.

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente comunale, si osserva che il sindaco del comune è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, 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.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma 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 collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed

amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente.

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

MERITO

Il Sindaco del Comune di Ponte Nizza espone che il Giudice di Pace di Voghera ha emanato la sentenza n.98/2011 in cui riconosce la responsabilità del Comune, per un sinistro stradale, nella misura di 1/3 e, quindi, condanna l'ente comunale a pagare in favore di controparte la <<somma di € 1.925,83 comprensive di capitale liquidato, spese legali di controparte, spese registrazione sentenza e interessi (€ 10,87)>>. Nella richiesta di parere, inoltre, aggiunge che, con deliberazione di G.C. n. 35 del 08,07.2011, ha deciso di fare acquiescenza della sentenza ma ha dubbi su come procedere al pagamento in quanto, tra i residui passivi del Comune, sono iscritte solo somme generiche <<per pratiche legali a salvaguardia di situazioni in essere>>.

Alla stregua di detta premessa in fatto, l'ente locale istante chiede se: <<1. il comune deve comunque effettuare la procedura per i debiti fuori bilancio con apposita deliberazione di Consiglio Comunale, avendo a residui passivi la somma per pagare seppure da imputare ad una voce generica>>; <<2. non trattandosi di sentenza esecutiva può essere considerato debito fuori bilancio riconoscibile ai sensi dell'art. 194 D.Lgvo 267/2000>>.

1° quesito: il comune deve comunque effettuare la procedura per i debiti fuori bilancio (e, quindi, adottare apposita deliberazione di Consiglio Comunale), pur avendo a residui passivi la somma per effettuare detto pagamento (somma iscritta genericamente <<per pratiche legali a salvaguardia di situazioni in essere>>)?

Al fine di rispondere a detto quesito occorre ricordare che questa Sezione ha già avuto modo di affermare che <<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>> (Lombardia/522/2010/PAR del 28 aprile 2010).

L'attuale formulazione del TUEL prevede 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.

Come ha già affermato questa Sezione <<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>> (Lombardia/522/2010/PAR del 28 aprile 2010).

Come è stato già osservato, <<l'esistenza di un fondo nel bilancio destinato a far fronte all'esito negativo di un giudizio non fa venire meno la necessità dell'attivazione della procedura consiliare di riconoscimento del debito>>. Infatti, <<lo stanziamento in bilancio ha la sola funzione di riservare un importo a quella specifica destinazione, ove se ne presenti la necessità, non implicando ancora accertamento del concreto verificarsi della fattispecie (in questo senso risulta formulato, anche, il secondo principio contabile sulla "Gestione del sistema di bilancio", emanato dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali, previsto dall'art. 154 del d. lgs. n. 267 del 2000)>> (Lombardia/1/2010/PAR del 17 gennaio 2007).

Si aggiunga che <<l'esistenza del fondo non fa venire meno l'ulteriore funzione che l'ordinamento attribuisce alla delibera consiliare, vale a dire, come si è visto sopra, l'accertamento di chi sia responsabile della formazione della fattispecie debitoria che si è formata al di fuori della ordinaria contabilità dell'ente. Anzi, questa funzione di accertamento risulta rafforzata, poiché il legislatore ha previsto che le delibere consiliari di riconoscimento di debito siano inviate agli organi di controllo ed alla Procura regionale della Corte dei conti (Art. 23, co. 5 della l. 27 dicembre 2002, n. 289) al fine di permettere un controllo sulle stesse e la verifica da parte degli organi che operano il riconoscimento del rispetto dei requisiti di legittimità previsti dal T.U.E.L.>> (Lombardia/1/2007/PAR del 17 gennaio 2007).

In conclusione, con riferimento a questo primo quesito, poiché l'ente locale, seppure parzialmente, è stato soccombente in un giudizio e, quindi, deve versare a terzi somme di denaro, l'ente medesimo è tenuto ad attivare la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio prevista dall'art. 194 del d. lgs. n. 267 del 2000. Tuttavia, poiché l'ente locale nel bilancio ha previsto un apposito fondo per <<per pratiche legali a salvaguardia di situazioni in essere>>, l'ente può far fronte al pagamento del debito utilizzando le risorse già allocate a tale scopo e, successivamente, eliminare dai residui passivi la somma impiegata per effettuare detto pagamento.

2° quesito: non trattandosi di sentenza esecutiva può essere considerato debito fuori bilancio riconoscibile ai sensi dell'art. 194 D.Lgvo 267/2000?

L'art. 194, co. 1, lett. a) del TUEL, in astratto, riconosce la legittimità del ricorso alla procedura di riconoscimento di debiti fuori bilancio per quei debiti derivanti da "sentenze esecutive".

Nel più volte citato parere di questa Sezione si rammenta che questa ipotesi 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)>> (Lombardia/522/2010/PAR del 28 aprile 2010).

Alla stregua del tenore della richiesta di parere, emergerebbe che la sentenza di primo grado abbia natura di sentenza di condanna (non di accertamento o costitutiva) e, pertanto, alla stregua dell'art. 282 c.p.c. <<è provvisoriamente esecutiva tra le parti>>. Ne consegue che anche la sentenza di condanna di primo grado rientra nella fattispecie tipizzata dalla lettera a) dell'art. 194 TUEL, dove il legislatore usa l'espressione "sentenze esecutive", senza distinguere tra le sentenze passate in giudicato e quelle provvisoriamente esecutive. D'altra parte, in questo senso, risulta formulato, anche, il secondo (par. 102) principio contabile sulla "Gestione del sistema di bilancio", emanato dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali, ove si afferma che <<il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva non costituisce acquiescenza alla stessa e pertanto non esclude l'ammissibilità dell'impugnazione. Il medesimo riconoscimento, pertanto, deve essere accompagnato dalla riserva di ulteriori impugnazioni ove possibili e opportune>>.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il
20.09.2011
Il Direttore della Segreteria
(Dott.ssa Daniela Parisini)