

Logo della Repubblica Italiana
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Parere n. 15 /2013

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Dr. Vittorio Lomazzi	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	
Referendario	Dr.ssa Rossana De Corato	
Referendario	Dr. ssa Raffaella Miranda	Relatore
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 31 gennaio 2013

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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 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;

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;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

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;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 1/2013/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha approvato il "Programma dell'attività di controllo della Sezione regionale di controllo per la Campania per l'anno 2013";

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n.11/CONTR/12 del 2 - 17 aprile 2012;

Visti gli artt. 194, lett. a) del D. lgs. 267/000 e 14 del d.l. 669/96 conv. in L. 30/97;

Visto il quesito posto dal Sindaco del Comune di Torre Annunziata (NA) con nota prot. n. 19984 del 10 settembre 2012, acquisito al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in data 20 settembre 2012 prot. C.d.C. n. 3375, con la quale viene richiesto parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 3/2013 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Raffaella Miranda,

PREMESSO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Torre Annunziata (NA), ha formulato a questa Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131.

In particolare, il Sindaco chiede se *"sia possibile o no procedere al pagamento delle somme scaturenti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi ai sensi dell'art. 194 lett. a) del D. lgs. 267/00 con provvedimento del Dirigente anche prima dell'adozione della deliberazione consiliare di presa d'atto"*.

Ad avviso del Sindaco, essendo tale procedura sottratta alla discrezionalità dell'ente locale, si potrebbe effettuare il pagamento con un provvedimento dirigenziale prima dell'adozione della delibera consiliare, anche al fine di evitare ulteriori aggravii di spese. Il procedimento, di conseguenza, sarebbe così scandito **"a.1** *adozione di Determinazione dirigenziale da parte del Dirigente competente di riconoscimento del debito, previa verifica della sussistenza del titolo esecutivo; a.2* *emissione dell'ordinativo di pagamento al Tesoriere comunale da parte del Dirigente dell'Ufficio Economo — Finanziario; a.3* *proposta di Deliberazione del Consiglio Comunale per la presa d'atto della sentenza liquidata al creditore che preveda, ai sensi dell'art.23, comma 5 della legge 27.12.2002 n°289, la trasmissione alla Corte dei Conti"*.

CONSIDERATO

Preliminarmente, in rito, occorre verificare se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Torre Annunziata (NA) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti dall'art. 7, comma 8, della L. 6 giugno 2003, n. 131.

Al riguardo, come più volte sostenuto dalla magistratura contabile, la norma ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti 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 (cfr. Corte dei Conti, sez. contr. Lombardia, 12 marzo 2007, n. 9).

È evidente come tali ulteriori funzioni che il legislatore ha attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei Conti si inquadrino nell'ottica del regionalismo differenziato così come stabilito dal revisore costituzionale a partire dalla riforma operata con le leggi costituzionali 1/1999 e 3/2001. Infatti, nella prospettiva delineata dall'art. 114 Cost., gli enti territoriali che costituiscono la Repubblica (Corte Cost. 11 ottobre - 9 novembre 2005, n. 417) possono avvalersi della collaborazione della Corte dei Conti, organo garante dell'intero Stato comunità (Corte Cost. 12 - 27 gennaio 1995, n. 29). Così, si è ritenuto che la funzione di cui al comma 8 dell'art. 7 della L. 131/2003 consista in una facoltà conferita agli amministratori locali di ricorrere ad un organo neutrale e qualificato per acquisire elementi necessari ad una corretta e sana gestione della cosa pubblica. Tuttavia, il parere fornito dalla Sezione - anche se scaturisce dalla richiesta dell'ente locale riguardante un caso concreto - deve assumere carattere generale, esulando da ciò qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'ente richiedente (cfr. Corte dei Conti, sez. contr. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36) e senza implicare la valutazione di comportamenti amministrativi. In tal senso, la Sezione analizza e interpreta principi generali dell'ordinamento e disposizioni normative in relazione alla materia prospettata, spettando, ovviamente, solo all'amministratore locale la concreta scelta decisionale, che potrà essere orientata in base alle conclusioni prospettate dalla Sezione (cfr. Corte dei Conti , sez. Autonomie, 17 febbraio 2006, n. 5).

Alla luce delle esposte considerazioni la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Torre Annunziata (NA) rientra indubbiamente nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei Conti dall'art. 7 comma 8, della L.131/2003.

Passando ad esaminare i requisiti di ammissibilità soggettiva (riguardante la legittimazione dell'organo richiedente) ed oggettiva (concernente l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica) della questione, occorre fare riferimento a quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, (cfr. Corte dei Conti, Adunanza 4 giugno 2009, n.9) nonché all'orientamento di questa Sezione circa l'ammissibilità delle richieste di parere in materia di contabilità pubblica.

Come noto, le richieste di parere vanno inoltrate per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. La mancata costituzione di tale organo (pur previsto all'art. 22 dello Statuto

della Regione Campania) non rappresenta tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, poiché la disposizione normativa usa la locuzione "di norma" non precludendo, quindi, in linea generale, la richiesta avanzata dall'ente. Inoltre, allorquando la richiesta sia proposta dall'organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Regione, Presidente della Provincia, Sindaco e, nel caso di atti di normazione, Consiglio quale organo che può proporre la richiesta) deve ritenersi ammissibile in quanto proveniente dall'organo munito di rappresentanza legale esterna, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno in tutti i rapporti giuridici ed amministrativi.

La richiesta di parere in esame è stata avanzata dal Sindaco del Comune di Torre Annunziata (NA); pertanto è da ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

In relazione al profilo oggettivo, bisogna verificare se la richiesta attenga alla materia della contabilità pubblica di cui all'art. 7, comma 8, citato. In tal senso, infatti, la norma - in combinato disposto con il precedente comma 7 che attribuisce alla Corte dei Conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali o regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni - intende fare riferimento alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (cfr. al riguardo Corte dei Conti, sez. Autonomie atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché delibera 17 febbraio 2006, n. 5). In altri termini, per poter correttamente individuare i limiti oggettivi delle richieste di parere inoltrate dagli enti locali occorre avere riguardo non solo al comma 8 ma anche al comma 7 dell'art. 7 citato. Se il comma 8 prevede la facoltà di richiedere pareri, è consequenziale che tale funzione consultiva debba avere come punto di riferimento le funzioni sostanziali di controllo collaborativo previste dal precedente comma 7. È in tal senso, del resto, che le Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede di controllo hanno individuato una nozione unitaria e dinamica della contabilità pubblica basata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da rapportarsi alle materie riguardanti la gestione del bilancio e i suoi equilibri (cfr. Corte dei Conti, 17 novembre 2010, n. 54). Pertanto, la funzione consultiva è ammissibile anche in riferimento a questioni che *prima facie* sembrerebbero estranee alla contabilità pubblica ma che risultano connesse alla gestione delle risorse pubbliche, con particolare riferimento agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

Il quesito posto attiene alla materia della "contabilità pubblica" nell'accezione di cui all'art.7, comma 8, della legge n. 131/2003, specie per le esigenze consultive rappresentate con riferimento all'interpretazione di norme che presiedono alla corretta gestione amministrativa e finanziaria degli Enti pubblici e ai fini della tutela degli equilibri economico-finanziari degli stessi enti.

Orbene, in riferimento al quesito posto, occorre evidenziare che la funzione consultiva della Corte non deve essere finalizzata a dare indicazioni relative all'attività gestionale concreta, la quale è rimessa alle valutazioni discrezionali di competenza dell'Amministrazione, ma a pronunciarsi solo su questioni di principio aventi carattere generale e dirette a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso ente è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che il quesito rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene alla disciplina contenuta in leggi finanziarie, sul contenimento e sull'equilibrio della finanza pubblica, incidente sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente, in relazione alle norme che disciplinano i debiti fuori bilancio. In particolare, la materia *de qua*, per l'effetto negativo che i debiti fuori bilancio hanno sugli equilibri finanziari dell'ente cui sono riferibili, attiene certamente al problema della regolare gestione finanziaria, all'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e, parimenti, riguarda la materia della contabilità pubblica (cfr. Corte dei Conti, sez. contr. Sardegna, 6/2005).

Pertanto, nei termini finora esposti, si ritiene che sia ammissibile anche oggettivamente il quesito proposto dal Sindaco del Comune di Torre Annunziata (NA).

MERITO

Con specifico riferimento all'oggetto della presente pronuncia, il Collegio ritiene di poter fornire all'amministrazione richiedente indicazioni di principio volte a coadiuvare quest'ultima nell'esercizio delle proprie funzioni.

Al riguardo rilevano le norme concernenti i debiti fuori bilancio e, in primo luogo, la lettera a) dell'art. 194 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (d'ora in poi TUEL). La disposizione stabilisce che gli enti locali, con periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità degli enti medesimi ovvero almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno (in tal senso, infatti, opera il richiamo all'art. 193, comma 2, TUEL, *ndr*), riconoscono con deliberazione consiliare la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive.

In secondo luogo, occorre ricordare l'art. 14 del D.L. 31 dicembre 1996, n. 669, conv. in L. 28 febbraio 1997, n. 30 rubricato "*esecuzione forzata nei confronti di pubbliche amministrazioni*" che, al primo comma, dispone: "Le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di denaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto".

Infine, non è possibile tralasciare il secondo comma della disposizione appena citata che afferma che "Nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, nei casi previsti dal comma 1, il dirigente responsabile della spesa, in assenza di disponibilità finanziarie nel pertinente capitolo,

dispone il pagamento mediante emissione di uno speciale ordine di pagamento rivolto all'istituto tesoriere, da regolare in conto sospeso. La reintegrazione dei capitoli avviene a carico del fondo previsto dall'articolo 7 della legge 5 agosto 1978, n. 468 , in deroga alle prescrizioni dell'ultimo comma. Con decreto del Ministro del tesoro sono determinate le modalità di emissione nonché le caratteristiche dello speciale ordine di pagamento previsto dal presente comma". La norma, dunque, si riferisce specificamente alle amministrazioni statali, non disponendo alcunché in relazione agli enti diversi dallo Stato.

In base ad un'interpretazione letterale risulterebbero esclusi da tale procedura gli enti locali. In tal senso, pur in presenza delle risorse finanziarie necessarie, l'amministrazione locale non potrebbe procedere al pagamento del debito derivante da sentenza esecutiva se non prima del riconoscimento consiliare.

Tuttavia, prima di rispondere al quesito proposto occorre effettuare una premessa in ordine alla natura giuridica da attribuire alla deliberazione consiliare di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio nella specifica ipotesi delle sentenze esecutive. In particolare, bisogna accertare se il provvedimento abbia natura autorizzatoria ovvero meramente ricognitiva in relazione alla salvaguardia degli equilibri generali di bilancio.

Invero, in base alle norme citate e con riferimento ai poteri dell'organo assembleare nell'ipotesi *de qua*, il riconoscimento del debito fuori bilancio derivante da sentenza, a differenza delle altre ipotesi elencate dal legislatore alle lettere da b) ad e), non lascia alcun margine di apprezzamento discrezionale all'organo consiliare.

In altri termini, nel caso in esame, il Consiglio dell'ente locale non deve e non può compiere alcuna valutazione, in quanto il pagamento del relativo debito è dovuto in base a un titolo esecutivo prodottosi in sede giurisdizionale.

Diversamente nelle altre ipotesi l'organo assembleare gode della discrezionalità necessaria per valutare e riconoscere la legittimità del debito, al fine poi di procedere al relativo pagamento.

Pertanto, nel caso di debiti derivanti da sentenze il riconoscimento consiliare svolge una mera funzione ricognitiva; si tratta di una presa d'atto finalizzata al mantenimento degli equilibri di bilancio. In tal senso depone anche l'interpretazione letterale dell'art. 194 TUEL che disponendo che gli enti locali "riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio", usa un'espressione che non indica un provvedimento "preventivo" a contenuto autorizzatorio, necessario al fine di rimuovere un limite legale allo svolgimento di una attività. Viceversa, si tratta di un provvedimento di puro riconoscimento di debito accostabile all'art. 1988 c.c. secondo cui la ricognizione di debito non costituisce autonoma fonte di obbligazione, ma ha solo l'effetto confermativo di un preesistente rapporto fondamentale, "venendo ad operarsi, un'astrazione meramente processuale della *"causa debendi"*, comportante una semplice *"relevatio ab onere probandi"* per la quale il destinatario della promessa è dispensato dall'onere di provare l'esistenza del rapporto fondamentale, che si presume fino a prova contraria, ma dalla cui esistenza o validità non può prescindere sotto il profilo sostanziale, con

il conseguente venir meno di ogni effetto vincolante della ricognizione di debito, ove rimanga giudizialmente provato che il rapporto fondamentale non è mai sorto o è invalido o si è estinto" (cfr. in tal senso, *ex multis*, Cass. civ. sez. II, sent. n. 18259 del 22 agosto 2006; nonché Cass. civ. sez. lav., sent. n. 17423 dell'08 agosto 2007). In tale ottica, la Suprema Corte ha, anche, ritenuto che "il riconoscimento del debito fuori bilancio non costituisce fattispecie idonea a produrre i medesimi effetti negoziali riconducibili alla (sottostante, *ndr*) fattispecie legale (cfr. Cass. civ., sez. I, sent. n. 7966 del 27 marzo 2008).

In virtù di tale natura giuridica, secondo una certa prospettiva, si ritiene che in tal caso anche in ambito locale gli organi amministrativi, accertata la sussistenza del provvedimento giurisdizionale, possano procedere al relativo pagamento anche prima della deliberazione consiliare di riconoscimento. Ciò pure perché ex art. 14, comma 2, cit., neanche l'eventuale delibera potrebbe impedire l'avvio delle procedure esecutive per l'adempimento coattivo del debito (cfr. Corte dei conti, S.R. Regione Sicilia, 2/2005; Corte dei Conti, sez. contr. Sardegna, 6/2005, cit.; Corte dei conti, sez. contr. Sardegna, 12/2006). Come, infatti, afferma il Comune di Torre Annunziata *"a differenza delle ipotesi di riconoscimento di legittimità di debito fuori bilancio elencate dalla lett. b) alla lett e) del richiamato art.194 del D.lgs n.267/2000, quella prevista alla lett. a) non lascia alcuna discrezionalità valutativa all'Organo Consiliare tanto che, sempre secondo la normativa dello Stato (art.14 del d. l. 31/12/1996 n.669, convertito con modificazioni nella legge 28/2/1997 n.30) trascorsi 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo, il creditore può azionare la procedura esecutiva forzata (pignoramento presso terzi) previa notifica dell'atto di precetto"*.

Indubbiamente tale interpretazione ha il vantaggio di essere coerente con i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e con l'interesse della collettività alla eliminazione di ogni superfluo esborso di denaro pubblico. Infatti, attendere la delibera consiliare potrebbe comportare dei costi inutili rappresentati, in primo luogo, dagli interessi legali e dall'eventuale rivalutazione monetaria. Inoltre, nell'ipotesi in cui il provvedimento consiliare non intervenga entro il termine di centoventi giorni previsto dall'art. 14 del D.L. 669/96, a tali oneri andrebbero ad aggiungersi le spese giudiziali derivanti dalle procedure esecutive, con ulteriori pesi economici ricadenti sulla collettività. Come evidenziato dal Comune richiedente *"il procedimento amministrativo fino ad ora attuato comporta maggiori oneri di spesa a carico dell'Amministrazione comunale costituiti oltre che dagli interessi e dalla eventuale rivalutazione monetaria, anche delle spese giudiziali derivanti dalle procedure esecutive di pignoramento presso terzi eventualmente azionate dai creditori qualora il riconoscimento del debito venga effettuato oltre i 120 giorni previsti dal più volte richiamato art. 14 del d. l. 31/12/1996 n°669, convertito con modificazioni nella legge 28/2/1997 n. 30 e ss. mm. li."*

In virtù di tali considerazioni risulta evidente come il legislatore avrebbe dovuto disciplinare a parte il caso in esame, anche ai fini di una parità di trattamento, ex art. 3 Cost., tra i creditori delle amministrazioni statali, tutelati dal comma 2 dell'art. 14 cit., che, come

detto, dispone la possibilità del pagamento del debito fuori bilancio mediante emissione di uno speciale ordine di pagamento rivolto al tesoriere, ed i creditori degli enti locali, ove tale procedura non è prevista. Ciò, in quanto, se, da un lato, può riscontrarsi un elemento unificante fra tutte le ipotesi previste dall'art. 194 TUEL, consistente nella circostanza che il debito nasce al di fuori e indipendentemente dalle ordinarie procedure riguardanti la formazione della volontà dell'ente, dall'altro e per contro, la natura dei diversi casi di debito non è assolutamente unitaria. Nell'ipotesi in esame, come visto, a differenza delle altre, il debito si impone all'ente *ex se*, in base alla forza imperativa della sentenza (in tal senso cfr. Corte dei Conti, sez. contr. Friuli Venezia Giulia, n. 6/1c/2005), non residuando in capo all'ente alcun margine di discrezionalità circa l'*an* e il *quantum* del debito, stabiliti già dal provvedimento giurisdizionale (cfr. Corte dei Conti, sez. contr. Puglia, n. 9/2012).

Tuttavia, la Sezione ritiene di dover condividere una diversa interpretazione secondo cui nel caso in esame 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 purchè 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, analogamente a quanto dettato per le amministrazioni statali, ai fini di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, se del caso con ulteriori accorgimenti predisposti dal legislatore per salvaguardare gli equilibri finanziari dell'ente locale, la Sezione ritiene di non poter accogliere, allo stato attuale, un'interpretazione estensiva dell'art. 14, comma 2, cit. che consenta anche agli enti locali di procedere al pagamento prima della delibera consiliare.

Ora, posto questo ragionamento in via di principio, occorre notare che per la Regione Campania sussiste una particolare disciplina. Il legislatore regionale, nella sua riconosciuta autonomia legislativa ex artt. 117, 121 e 127 Cost., ha infatti imposto un termine perentorio alla convocazione del Consiglio regionale nel caso in esame.

In tal senso, l'art. 47, comma 5, della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della regione Campania, pubblicata nel B.U. Campania 6 maggio 2002, n. 23), stabilisce che "al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio di cui al comma a), il Consiglio regionale provvede entro sessanta giorni dalla ricezione della relativa proposta".

Proprio al fine di evitare ulteriori danni a carico dell'Ente, in caso di difficoltà o di ritardi nella convocazione del Consiglio regionale, la Regione si è autovincolata, in relazione ai termini di convocazione.

La natura perentoria di tale termine si deduce nel prosieguo della norma secondo cui "Decorso inutilmente tale termine, la legittimità di detto debito si intende riconosciuta". In caso di inadempimento all'obbligo di convocazione tempestiva, pertanto, è prevista un'ipotesi di silenzio significativo. Naturalmente, in tal caso, non solo sarà necessaria una successiva delibera con cui indicare la copertura finanziaria, ma dall'eventuale formazione del provvedimento in via significativa potrebbero derivare eventuali profili di responsabilità.

Nella prospettiva delineata, la possibilità di agire in virtù di una delibera formata "silenziosamente", prevista quale eccezione e sanzione all'inottemperanza del Consiglio, rappresenta la conferma della correttezza dell'impostazione proposta e cioè della necessità della previa delibera consiliare.

Tale impostazione non muta neanche qualora vi sia già una disponibilità finanziaria sui pertinenti capitoli di competenza del bilancio. Secondo la Sezione anche nel caso di una preesistente copertura finanziaria non viene meno la necessità dell'attivazione della procedura consiliare di riconoscimento. Indubbiamente, sarebbe opportuno che l'ente valuti previamente in base alle circostanze ed alle diverse fattispecie, se effettuare un accantonamento in vista di una probabile soccombenza giudiziale al fine di evitare o neutralizzare gli effetti sfavorevoli della sentenza sugli equilibri di bilancio; ma la presenza di uno specifico fondo non consentirebbe comunque all'ente di omettere la delibera di riconoscimento, in quanto in tal modo si vanificherebbe la disciplina di garanzia prevista dall'ordinamento (cfr. in tal senso Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, 1/2007, cit.).

A tal proposito, risulta utile evidenziare che l'impatto sul bilancio può essere minore se nel bilancio viene previsto uno specifico fondo per la copertura di spese giudiziali in caso di soccombenza, perchè si potrà fronteggiare il pagamento del debito utilizzando quanto già destinato a tale scopo. Diversamente, con la delibera consiliare dovranno essere indicate quali risorse utilizzare; il che potrebbe comportare evidenti ricadute sulla collettività, in quanto presumibilmente l'ente potrebbe trovarsi costretto ad aumentare le entrate ovvero a diminuire spese già previste (cfr. in tal senso Corte dei Conti, sez. contr. Lombardia, 483/2011).

Un problema particolare potrebbe porsi nel caso di appello della sentenza da parte del Comune. Anzi, come precisato dal punto 102 del citato principio contabile n. 2: "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".

La questione si pone, in particolare, in quanto a seguito della modifica apportata all'art. 282 c.p.c. dalla L. 353/90, le sentenze di primo grado sono provvisoriamente esecutive tra le parti (tant'è che l'art. 194 lett. a) TUEL non ha riproposto l'analoga disposizione contenuta

nell'art. 37 lett. a) d.lgs 25 febbraio 1995, n. 77 che faceva riferimento a "sentenze passate in giudicato o sentenze immediatamente esecutive").

La Sezione ritiene, in tal caso, opportuno precisare che se il Giudice di Appello sospendesse in via cautelare l'esecutività della sentenza, con il conseguente venire meno dell'obbligo di provvedere al riconoscimento del debito da parte del Consiglio, l'ente potrebbe accantonare in via prudenziale e nel rispetto dei principi di una sana e corretta gestione finanziaria, idonee risorse atte a garantire la copertura del debito in caso di eventuale soccombenza.

PQM

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 31 gennaio 2013.

IL RELATORE

f.to Ref. Raffaella Miranda

IL PRESIDENTE

f.to Pres. Sez. Vittorio Lomazzi

Depositato in Segreteria in data 31 gennaio 2013

Il Funzionario preposto

f.to Dott. Mauro Grimaldi