



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE VALLE D'AOSTA/VALLÉE D'AOSTE

composta dai magistrati:

Gaetano D'Auria	Presidente
Claudio Gorelli	Consigliere
Michele Cosentino	Consigliere
Adriano Del Col	Consigliere
Flavio Curto	Consigliere
Simonetta Biondo	Consigliere relatore

nell'adunanza in camera di consiglio del 16 settembre 2013;

visto il t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la l. 21 marzo 1953, n. 161;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14, modificato con deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2, e 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con deliberazione del Consiglio di presidenza 19 giugno 2008, n. 229;

visto il d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179 (norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste), concernente l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti in Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

visto il "Protocollo sulle attività di collaborazione fra la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Consiglio permanente degli enti locali della Valle d'Aosta", sottoscritto il 6 aprile 2012;

vista la richiesta di parere formulata dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste in data 29 luglio 2013, prot. n. 3533;

vista l'ordinanza del 5 settembre 2013, n. 12, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza per deliberare in ordine al richiesto parere;

udito il relatore, cons. Simonetta Biondo;

Ritenuto in fatto

1.- Con la nota in epigrafe indicata, il Presidente della Regione Valle d'Aosta ha richiesto alla Sezione di controllo, ai sensi dell'art. 4 del "Protocollo d'intesa sulle attività di collaborazione fra la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e il Consiglio permanente degli enti locali", un parere in merito agli effetti che, sul decorso della prescrizione, deriverebbero per gli enti locali dalla protratta iscrizione nel tempo in "conto residui" di somme impegnate per prestazioni rese all'amministrazione. Detta richiesta di parere è stata inoltrata alla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in relazione alle competenze della Regione in materia di finanze locali, dal Comune di Perloz.

Il quesito è così formulato:

"Si chiede a codesta spett. Sezione se sia possibile l'adempimento, da parte degli enti locali valdostani, di debiti ultradecennali per prestazioni contrattuali effettivamente rese, le cui somme, dapprima mantenute come residui passivi, non risultino più impegnate in sede di ultimo riaccertamento.

Innanzitutto, si chiede se, ai fini della prescrizione, possa attribuirsi efficacia interruttiva agli atti, susseguitisi negli anni, di iscrizione delle somme nei residui passivi.

Qualora detta spett. Sezione ritenesse possibile l'adempimento della suddetta obbligazione, si chiede infine quale sia la corretta procedura contabile e amministrativa da seguire in presenza di impegni di spesa originariamente assunti ma non più confermati, tra i residui passivi, in sede di ultimo riaccertamento delle somme".

Condizioni di ammissibilità

2.- Il decreto istitutivo della Sezione attribuisce a questa il compito di rendere, a richiesta delle amministrazioni interessate, "motivati avvisi nelle materie di contabilità pubblica" (art. 1, comma 5, d.lgs. 5 ottobre 2010, n. 179).

L'espressione va riferita all'esercizio, da parte della Sezione, della funzione consultiva, che, per la generalità delle Sezioni regionali, è prevista, unitamente ad "ulteriori forme di collaborazione", dall'art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 ("Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio permanente delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane").

3.- Fermo restando che l'esercizio della funzione consultiva della Sezione di controllo per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste deve essere riguardato nel peculiare contesto entro il quale il

d.lgs. n. 179/2010 disciplina i compiti ad essa attribuiti, ragion per cui non appare decisiva, ai fini dell'individuazione dell'ambito di tale funzione, una specifica delimitazione della materia della contabilità pubblica, mette conto rilevare, comunque, che le Sezioni riunite della Corte hanno tracciato (del. 17 novembre 2010, n. 54) le linee fondamentali della nozione di "contabilità pubblica", sviluppando le coordinate interpretative in precedenza fornite dalla Sezione delle autonomie (del. 27 aprile 2004, integrata dalla del. 17 febbraio 2006, n. 5). In particolare, le Sezioni riunite, dopo aver sottolineato come "il concetto di contabilità pubblica – di cui l'istituto del bilancio rappresenta l'aspetto principale – consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici" e che tale nozione consente di mettere in luce sia "la distinzione tra attività di gestione e attività di amministrazione", sia "l'autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo", hanno aggiunto che la funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali sarebbe "senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche", in situazioni nelle quali la rilevanza della materia e l'entità delle sue possibili implicazioni di spesa sia suscettibile di "ripercuotersi direttamente" sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui suoi equilibri di bilancio.

Si è, dunque, in presenza, secondo le Sezioni riunite, di una nozione elastica di "contabilità pubblica", che, comunque, richiede alle sezioni regionali di ricondurre ad essa, con idonea motivazione, l'esercizio della funzione consultiva.

Nel caso in esame, non vi è alcun dubbio che il parere sia ascrivibile alla materia della contabilità pubblica.

4.- Ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, occorre, peraltro, valutare l'esistenza di eventuali limiti esterni che impediscano di rendere il parere richiesto.

Tali limiti sono stati individuati dalla Sezione delle autonomie con la citata del. 27 aprile 2004 e possono essere così sintetizzati: *a)* le richieste di parere non possono concernere l'adozione di specifici atti di gestione, né inerire ad attività già espletate, ma devono avere a oggetto questioni di carattere generale, non potendo in alcun caso l'attività consultiva della Corte concretarsi in una partecipazione all'amministrazione attiva o in una sua approvazione; *b)* le richieste non devono implicare valutazioni di atti o comportamenti amministrativi che siano oggetto di procedimenti giudiziari della Corte dei conti o di altre giurisdizioni, ovvero di pareri richiesti ad altre autorità.

Nessuno di tali limiti appare valicato dalla richiesta di parere formulata dalla Regione. Pertanto, la richiesta di parere è senz'altro ammissibile sotto il profilo oggettivo.

5.- Nel caso di specie appare soddisfatto anche il requisito soggettivo, sia con riguardo all'ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare l'istanza di parere. La

richiesta perviene, invero, dall'ente Regione ed è sottoscritta dal suo Presidente; dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale.

Considerato in diritto

6. - La richiesta di parere formulata dall'amministrazione regionale propone la soluzione dei seguenti quesiti: *a)* se sia possibile l'adempimento da parte degli enti locali di un'obbligazione concernente il pagamento di debiti ultradecennali, iscritti in bilancio quali residui passivi, ma non riconfermati in sede di ultimo riaccertamento; *b)* se la mancata eliminazione dei residui dal conto del bilancio possa avere effetti interruttivi della prescrizione; *c)* quale dovrebbe essere, nel caso di adempimento, la corretta procedura contabile e amministrativa da adottarsi laddove le somme, originariamente impegnate, non siano più state confermate in fase di riaccertamento dei residui.

6.1.- Il primo quesito, che include una più generale tematica, concernente la possibilità dell'amministrazione pubblica di adempiere ad un'obbligazione nonostante l'intervenuta prescrizione, riguarda gli effetti che la presenza in bilancio di residui passivi possa avere sul decorso del termine prescrizionale.

Al riguardo, mette conto osservare, in primo luogo, che, a norma dell'art. 2934 cod. civ., "ogni diritto si estingue per prescrizione quando il titolare non lo esercita per il tempo determinato dalla legge". Nel caso di specie, la norma va correlata all'art. 2937 cod. civ., ai sensi del quale la prescrizione è rinunciabile solo ad opera del soggetto che potrebbe avvalersene (non può rinunciare alla prescrizione chi non può validamente disporre del diritto). Su detto principio, la giurisprudenza si è più volte pronunciata nel senso dell'inammissibilità della rinuncia alla prescrizione da parte delle pubbliche amministrazioni. La stessa Corte dei conti (Sez. reg. contr. Lombardia, delib. 7 febbraio 2006, n. 2) ha precisato che "i principi di contabilità pubblica non attribuiscono all'amministrazione il potere di disporre delle conseguenze della prescrizione, in quanto, a norma dell'art. 2937, comma 1, cod. civ., tale potere abdicativo presuppone la piena disponibilità del diritto".

In sostanza, la citata norma, applicabile a posizioni privatistiche di libera disponibilità dei propri interessi, non attribuisce analogicamente detto potere alle pubbliche amministrazioni, rispetto alle quali l'interesse pubblico alla tutela più efficace ed economica delle situazioni di vantaggio esistenti in capo ad esse esclude che gli amministratori possano esercitare poteri dispositivi come quello consistente nella rinuncia alla prescrizione di debiti verso terzi.

Ne è conferma la disposizione dell'art. 3 r.d.l. 19 gennaio 1939, n. 295, che, in materia di debiti retributivi, impone all'amministrazione di recuperare i pagamenti di somme prescritte corrisposte al pubblico dipendente, escludendo in tal modo la possibilità di una rinuncia anche tacita alla prescrizione. Di qui la conseguenza, ripetutamente affermata dalla giurisprudenza amministrativa, per cui l'atto di riconoscimento dei relativi crediti ad opera

dell'amministrazione, intervenuto successivamente alla scadenza del termine di prescrizione quinquennale, non integra un atto di rinuncia a quest'ultima, bensì, per effetto di quanto disposto dall'art. 3 r.d.l. n. 295/1939 cit. e dall'art. 2937, comma 1, cod. civ., un atto negoziale nullo (v., per tutte, Cons. Stato, sez. IV, 5 aprile 2003, n. 1788); con l'ulteriore precisazione che, in virtù delle citate disposizioni, oltre che dei principi in materia di contabilità pubblica, l'amministrazione, una volta maturata la prescrizione, ha l'obbligo, e non la facoltà, di farla valere (Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2008, n. 157).

6.2.- Riguardo al secondo quesito, va sottolineato che la mancata eliminazione dalle scritture contabili di debiti prescritti non incide sulle posizioni giuridiche sostanziali né delle amministrazioni pubbliche, né dei terzi, così come la continuativa iscrizione dei residui nel rispettivo "conto" non ha effetti interruttivi della prescrizione. Invero, tanto la cancellazione (eventualmente per dichiarata "perenzione"), quanto il mantenimento di residui passivi nei bilanci pubblici hanno natura e funzione strettamente contabili, nel senso che l'una e l'altro sono preordinati alla più coerente e oggettiva rappresentazione delle situazioni finanziarie sulle quali gli enti fondano le previsioni e le valutazioni in ordine agli andamenti di entrata e di spesa ed ai saldi di bilancio. Ne discende che la cancellazione o il mantenimento in bilancio di residui passivi, da un lato costituisce un'evenienza tutta interna alla gestione contabile degli enti pubblici; dall'altro, non reca alcun danno né vantaggio al creditore dell'amministrazione, il quale, anche ove fosse avvenuta la cancellazione dell'importo dovutogli, può sempre avanzare richiesta di pagamento del suo credito, provocandone la reiscrizione in bilancio. Ovviamente, il credito verrà soddisfatto a condizione che il relativo diritto sia stato fatto valere entro i termini di prescrizione.

In conclusione, una volta decorso il termine di prescrizione di un diritto di credito nei confronti di una pubblica amministrazione, a questa non è consentito di procedere all'adempimento, a prescindere dal mantenimento, nel bilancio dell'ente, del corrispondente residuo passivo.

6.3.- La risposta al terzo quesito resta integralmente assorbita da quelle ai quesiti precedenti.

7.- Tuttavia, questa Sezione non può esimersi dal richiamare l'attenzione, proprio per esigenze di trasparenza gestionale, sulla circostanza che il mantenimento in bilancio di residui passivi senza limiti temporali, secondo una prassi largamente in uso negli enti locali, rischia di invalidare il livello di attendibilità della contabilità finanziaria. Donde l'esigenza di procedere, pur in mancanza di una disciplina normativa espressa, a periodiche e sistematiche operazioni di riaccertamento e, comunque, di evitare la conservazione di residui corrispondenti a crediti ormai prescritti.

* * * * *

Nelle considerazioni esposte è il parere della Corte dei conti-Sezione di controllo per la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in relazione alla richiesta formulata dal Presidente della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con la nota in epigrafe indicata.

Copia del presente parere sarà inviata al Presidente della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e al Presidente del Consiglio permanente degli enti locali della Regione Valle d'Aosta, nonché al Presidente della Sezione delle autonomie della Corte dei conti.

Il consigliere relatore
Simonetta Biondo

Il presidente
Gaetano D'Auria

Depositato in segreteria il 12 novembre 2013

Il funzionario
Debora Marina Marra