



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 76/2014/PAR

Parere n. 10/2014

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata così composta:

Presidente di Sezione	dr. Francesco Lorusso	
Consigliere	dr. Rocco Lotito	
Primo Referendario	dr. Giuseppe Teti	
Referendario	dr.ssa Vanessa Pinto	relatore

nella Camera di consiglio del 30 aprile 2014

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Rapolla con nota prot. 1294 dell'1 aprile 2014 e ricevuta da questa Sezione di controllo, in data 8 aprile 2014;

Vista l'Ordinanza n. --/2014 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Referendario dott.ssa Vanessa Pinto

Udito il relatore;

FATTO

1. In data 8 aprile 2014 è pervenuta a questa Sezione di controllo, una richiesta di parere da parte del Comune di Rapolla, in persona del Sindaco *pro tempore* in carica.

Il Comune chiede di sapere se nel caso di condanna al pagamento di una somma di danaro derivante da un lodo arbitrale impugnato tardivamente, sia necessario riportare tale debito nei debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a), del Dlgs 167/2000 ovvero se per l'attivazione di tale procedura di riconoscimento occorre attendere la definizione del giudizio di responsabilità promosso dall'Ente nei confronti dell'avvocato incaricato di proporre l'impugnazione del lodo, per l'accertamento di sue eventuali responsabilità in ordine alla tardività dell'impugnazione.

1.2 In particolare, dal quadro fattuale riportato nella richiesta di parere, emerge che:

- in data 12/13 marzo 2012 veniva emesso un lodo arbitrale, avente per oggetto la condanna del Comune al pagamento in favore di un'impresa privata dell'importo di Euro 212.150,03 oltre interessi e rivalutazione monetaria;
- con determina dirigenziale n. 159 del 20 settembre 2012 il Comune si determinava a proporre impugnazione avverso tale lodo arbitrale ed affidava apposito incarico al medesimo avvocato che lo aveva assistito nella procedura arbitrale;
- in data 27 novembre 2012, veniva notificato al Comune il verbale di deposito del lodo arbitrale "*con la richiesta di esecutorietà da parte del Tribunale di Potenza, munito di formula esecutiva apposta in data 05 novembre 2012*";
- con nota del 27 novembre 2013 l'avvocato trasmetteva al Comune copia della sentenza della Corte di Appello adita, ai sensi della quale veniva dichiarata l'inammissibilità dell'impugnazione, in quanto tardiva, essendo stata notificata oltre i termini di legge;

- il Comune attivava, quindi, un procedimento per l'accertamento di eventuali responsabilità a carico dell'avvocato difensore, con conseguente richiesta di risarcimento di danni.

1.3 Alla luce di quanto sopra, il Comune chiede di sapere :

a) *se il predetto importo di Euro 212.150,03 oltre interessi e rivalutazione monetaria, debba essere riportato nei debiti fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a) del Dlgs 167/2000 e s.m.i;*

b) *ovvero se occorre attendere la definizione da parte della competente Autorità Giudiziaria in ordine ad eventuali responsabilità nel procedimento di impugnazione del Lodo Arbitrale di cui alla premessa.*

DIRITTO

In via preliminare, sull'ammissibilità

2. La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le Regioni, possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre ad ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, pareri in materia di contabilità pubblica.

A termini della stessa disposizione, analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane.

La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare a regime un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente dette istanze.

Si ritiene, infatti, che nell'esercizio della funzione consultiva l'organo magistratuale, in attesa della istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dal comma aggiunto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 123 della Costituzione, non possa esimersi dal considerare i requisiti soggettivi di legittimazione dei soggetti che promuovono detta funzione e le condizioni oggettive per l'attivazione della stessa.

Requisito soggettivo:

3. Sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possano essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del

Consiglio regionale, provinciale, comunale), come precisato – tra l’altro – dal citato documento approvato dalla Sezione delle Autonomie nell’adunanza del 27 aprile 2004.

3.1 Nel caso in esame, considerata la mancata istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere - provenendo dal Sindaco del Comune di Rapolla, nella sua qualità di legale rappresentante dell’Ente - si palesa comunque ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Requisito oggettivo:

4. Sotto il profilo oggettivo, possono rientrare nella funzione consultiva della Sezione richieste di pareri concernenti la materia della contabilità pubblica (intesa quale sistema normativo che presiede alla gestione finanziaria ed economico-patrimoniale dello Stato e degli altri enti pubblici) che richiedano un esame, da un punto di vista astratto (con esclusione di valutazione e pareri su casi specifici), di temi di carattere generale come nei casi: di atti generali; di atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari), o inerenti l’interpretazione di norme vigenti; di soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti; di preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

Tale funzione consultiva, inoltre, si estende anche a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

L’esatto perimetro di tale attività consultiva è individuato – anche in chiave dinamica – dalla deliberazione delle Sezioni Autonomie del 27 aprile 2004, così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n.9, nonché dalla delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo, n. 54 del 2010.

4.1 Con la richiesta di parere in esame risulta formulato un quesito giuridico, di natura generale ed astratta, avente per oggetto l’estensione del perimetro applicativo dell’art. 194, comma 1, lett. a) del Dlgs 167/2000 ai debiti accertati per lodo arbitrale, e cioè proprio su un aspetto della “materia di contabilità pubblica” che presiede alla tutela degli equilibri di bilancio.

5. Pertanto la richiesta di parere risulta ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel Merito

6. Il quesito sottoposto all'odierno esame, per come formulato, risulta composto da due sotto questioni, collegate da un medesimo presupposto, e cioè l'assumere come fonte dell'obbligazione pecuniaria – oggetto di eventuale procedura di riconoscimento di cui all'art. 194, comma 1, lett. a) del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) - la mancata (*rectius* tardiva) impugnazione del lodo arbitrale e, quindi, il suo essere divenuto definitivo.

Tale presupposto risulta errato, e ciò in quanto l'impugnazione del lodo arbitrale non ne sospende l'efficacia esecutiva. Infatti ai sensi dell'art. 830, ult. comma, cod.proc.civ., al fine di conseguire la sospensione dell'efficacia esecutiva del lodo arbitrale, occorre un'apposita istanza di parte, anche successiva alla proposizione dell'impugnazione, che potrà essere accolta dalla Corte di Appello competente nel caso in cui ritenga sussistenti i gravi motivi prescritti dalla norma in questione.

In caso contrario, e comunque nelle more della definizione del giudizio di impugnazione, la condanna al pagamento derivante dal lodo arbitrale – qualora dotato di formula esecutiva – è immediatamente eseguibile, con la conseguenza che, nel caso, è a tale momento che occorre fare riferimento per l'attivazione della procedura di riconoscimento del debito di cui all'art. 194, comma 1, lett. a) del TUEL, secondo quanto sarà di seguito meglio esplicitato.

7. Peraltro, e prima di entrare nel dettaglio del perimetro applicativo dell'articolato in questione, occorre precisare che nessun collegamento è comunque ipotizzabile tra l'obbligo di attivare tale procedura di riconoscimento del debito e la definizione del giudizio per responsabilità civile promosso nei confronti dell'avvocato difensore, per la tardività dell'impugnazione, e ciò in quanto trattasi di fattispecie tra loro del tutto distinte, in termini soggettivi, oggettivi ed eziologici.

L'obbligazione pecuniaria accertata dal lodo arbitrale preesiste al lodo, trovando la sua fonte nel rapporto giuridico sottostante tra l'Ente e l'impresa; il lodo (dotato di formula esecutiva) ha l'effetto di rendere tale debito certo, liquido ed esigibile, con la conseguenza che l'Ente non può sottrarsi al suo pagamento, salvo commettere un atto illegittimo (cfr. *ex pluribus*, Corte dei conti, Sez. Giurisdizionale Regione Molise, 30 marzo 2006 n. 40).

Differentemente, il giudizio per responsabilità civile instaurato nei confronti dell'avvocato difensore, attiene ad una questione estranea e non sovrapponibile al rapporto debitorio in questione, e ciò non soltanto perché inerisce una pretesa

creditoria del Comune nei confronti di un soggetto terzo, ma anche perché l'esito del suddetto giudizio, quand'anche accertasse la responsabilità professionale dell'avvocato e, quindi, un credito a titolo di risarcimento del danno a favore del Comune, non potrebbe comunque condizionare, né nell'*an* né nel *quantum*, l'obbligo di pagamento derivante dal lodo arbitrale.

8. Effettuata tale preliminare precisazione, è possibile entrare nel merito della questione sottoposta all'odierno esame, e cioè se i debiti accertati con lodo arbitrale debbano essere sottoposti alla procedura di riconoscimento del debito di cui all'art. 194 TUEL e, in caso affermativo, a decorrere da quale momento.

8.1 Come noto, l'articolato in questione s'inserisce nell'ambito del capo IV (Principi di Gestione e di controllo di Gestione) del TUEL, codificando un'eccezione al sistema di regole di contabilità pubblica per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese da parte degli enti locali, e cioè il "*riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio*".

Con la locuzione "debito fuori bilancio" si intende fare riferimento ad un'obbligazione pecuniaria assunta (o gravante) dall'Ente al di là e/o comunque in violazione del sistema di bilancio e, quindi, indipendentemente da uno specifico impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione ed al di fuori di qualsiasi valutazione e, quindi, attestazione in merito alla copertura finanziaria della spesa medesima (cfr. art. 191, comma 1, TUEL).

L'art. 194 del TUEL, quale norma di carattere eccezionale, è finalizzata a ricondurre nel sistema di bilancio, alcune tipologie di "debiti fuori bilancio" espressamente tipizzate, e ciò al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio dell'ente interessato.

A tale proposito viene prevista una speciale procedura mediante la quale "*con deliberazione consiliare di cui all'art. 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità (...)*" di determinate fattispecie di obbligazioni pecuniarie (cfr. art. 194, comma 1).

Tale procedura di riconoscimento è un "*atto dovuto e vincolato per l'Ente e deve assicurare in tutti i casi in cui sia possibile l'imputazione della spesa all'esercizio in cui il debito è sorto (...)*" (cfr. punto 96, del Principio contabile n. 2, nel testo approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali il 18 novembre 2008; di seguito solo "Principio contabile n. 2").

8.2 Il comma 1, lett. a) dell'art. 194 TUEL codifica una peculiare fattispecie di debito fuori bilancio, e cioè quella derivante da sentenze esecutive (ivi incluse le sentenze di

primo grado, in virtù del disposto di cui all'art. 282 cod.proc.civ, come novellato dalla legge 353/90).

La fattispecie in esame differisce dalle restanti ipotesi di cui alle lett. da b) ad e) del comma 1 dell'art. 194 TUEL, e ciò per il fatto che in questo caso la legittimità del debito deriva direttamente dalla sentenza e pertanto scopo della delibera dell'organo consiliare non è il riconoscimento *“di una legittimità al debito che già esiste ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso”* (cfr. punto 101, del Principio contabile n. 2).

9. Per ormai pacifica giurisprudenza, la portata precettiva dell'art. 194, comma 1, lett. a), si estende anche ai lodi arbitrali pronunciati in via rituale, e ciò in quanto provvedimenti equiparati, quanto agli effetti, alle sentenze pronunciate dall'autorità giudiziaria (cfr. tra le ultime Cass. civ. Sez. Unite, 25 ottobre 2013, n. 24153; Corte Costituzionale, 19 luglio 2013 n. 223).

Infatti, ai sensi del combinato disposto degli artt. 824 *bis* e 825 cod.proc.civ, il lodo arbitrale acquista gli effetti di una sentenza pronunciata dall'autorità giudiziaria dalla data della sua ultima sottoscrizione; mentre per la sua esecuzione occorre che – su espressa istanza della parte interessata – il tribunale competente ne dichiari l'esecutività mediante decreto, previo accertamento della regolarità formale del lodo medesimo.

Peraltro, per le amministrazioni dello stato e per gli enti pubblici non economici (inclusi, quindi, gli enti locali) il legislatore ha codificato un regime di favore, prevedendo -ai sensi dell'art. 14 del Decreto Legge 31 dicembre 1996, n. 669 convertito in legge 28 febbraio 1997, n. 30 e successive modifiche ed integrazioni- un termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo per completare le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva, comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro. Entro tale lasso temporale, il creditore non potrà attivare procedure esecutive né notificare atti di precetti.

10. Alla luce di quanto sopra, emerge evidente, quindi, che è proprio dalla data della notifica del decreto di esecutività del lodo che sorge in capo all'Ente l'obbligo di attivare la procedura di riconoscimento del debito di cui all'art. 194, comma 1, lett. a) del TUEL e di completarla nei successivi centoventi giorni.

Tale disciplina speciale risponde all'esigenza di contemperare *“l'interesse del singolo alla realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle*

risorse finanziarie pubbliche” (cfr. Corte Costituzionale sentenza n. 142/1998); oltre tale termine però, l’Ente sarà soggetto all’esecuzione della condanna arbitrale, con conseguente aggravio della propria situazione debitoria ed inevitabile impatto anche sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Infatti, come già sopra rilevato, l’impugnazione del lodo arbitrale non ne sospende l’efficacia esecutiva; così come l’efficacia esecutiva del lodo arbitrale non né impedisce l’impugnazione (cfr. Principio contabile n. 2, punto 102 “*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*”).

Peraltro, l’obbligo di dare tempestiva attuazione a tale procedura di riconoscimento del debito è ribadito espressamente dal punto 103 del Principio contabile n. 2, ai sensi del quale “*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.*”

11. Conclusivamente, alla luce di tutto quanto sopra esposto, emerge che l’Ente deve attivare la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all’art. 194, comma 1, lett. a) anche nel caso di condanna al pagamento di somme derivante da un lodo arbitrale e deve farlo tempestivamente, sin dalla notifica di quest’ultima pronuncia dotata di formula esecutiva, e ciò indipendentemente dall’impugnabilità e/o dall’effettiva impugnazione del suddetto provvedimento arbitrale e salvo il caso di sua sospensione ai sensi dell’art. 830, ult, comma, cod.proc.civ, il tutto in attuazione del principio di tutela degli equilibri di bilancio, funzionale ad evitare il protrarsi degli effetti negativi derivanti dal mancato/tardivo pagamento del *quantum debeatur*.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata rende nelle sopra esposte considerazioni il proprio parere in relazione alle richieste formulate dal Sindaco del Comune di Rapolla con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente e al presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 30 aprile 2014.

Il Presidente della Sezione
F.to Dott. Francesco LORUSSO

I Magistrati
F.to Dott. Rocco LOTITO

F.to Dott. Giuseppe TETI

F.to Dott.ssa Vanessa PINTO (Relatore)

Depositata in Segreteria il 30 aprile 2014
Il Funzionario Preposto ai Servizi di Supporto
F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO