



REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

II Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Carlo CHIAPPINELLI
CONSIGLIERE: dott. Giovanni BELLAROSA
PRIMO REFERENDARIO: dott.ssa Oriella MARTORANA (relatore)

Deliberazione del 27/10/2015.

Comune di Porcia. Motivato avviso in tema di disciplina di riconoscimento di un debito fuori bilancio per sentenza derivante da una statuizione resa da un giudice sfornito di giurisdizione.

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante "*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*";

VISTO l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.PI./2004 e n. 5/Sez.PI./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.PI./2011, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall'art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell'attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/13/2015/INPR del 5 febbraio 2015, afferente l'approvazione del programma delle attività della Sezione per l'anno 2015;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 11 del 9 febbraio 2015, relativa alle competenze e alla composizione dei Collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Porcia, con nota del 4 agosto 2015, prot. n. 17947, acquisita in data 8 agosto 2015 al n. 2430 del protocollo della Sezione, a firma del Sindaco, avente a oggetto la ricorrenza o meno della necessità di attivare la procedura di riconoscimento di un debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, 1 comma, lett. a) del D.Lgs. n. 267/2000 e succ. mm. e ii. (TUEL), in presenza di una statuizione resa da un giudice privo di giurisdizione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 41 dell'11 agosto 2015 con la quale, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale II Collegio ed è stato individuato il Primo Referendario Oriella Martorana quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 52 del 27 ottobre 2015 con la quale è stato convocato il II Collegio per il giorno 27 ottobre 2015, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 27 ottobre 2015 il relatore, Primo Referendario Oriella Martorana;

Premesso

Con la nota indicata in epigrafe l'Ente ha formulato alla Sezione una articolata richiesta di "*motivato avviso*" esponendo quanto segue.

Il Comune di Porcia è stato citato in giudizio dinnanzi al Giudice Ordinario (civile) per il risarcimento di un danno asseritamente derivante da un procedimento espropriativo, affermato da parte attrice illegittimo per mancata osservanza di un termine procedimentale perentorio.

L'Ente si costituiva in giudizio eccependo – in via preliminare - il difetto di giurisdizione e nel merito la infondatezza della domanda, attesa la natura meramente ordinatoria del termine procedimentale *de quo*. Il Tribunale adito definiva la questione preliminare pronunciando sentenza parziale affermativa della giurisdizione ordinaria e rimettendo la causa in istruttoria. Il Comune procedeva ad appellare tanto la sentenza parziale quanto la sentenza di merito pronunciata in primo grado di primo grado, di condanna del medesimo al risarcimento del danno richiesto da parte attrice. Il Collegio d'appello rigettava il gravame proposto dall'Ente avverso la sentenza parziale sulla giurisdizione; nel merito, lo dichiarava inammissibile, pronunciando ordinanza di inammissibilità dell'appello. *Medio tempore* parte attrice portava a esecuzione la sentenza di condanna confermata in appello, notificando atto di

precetto al Comune, opposto dal medesimo innanzi al giudice dell'esecuzione.

Il Tribunale adito accoglieva parzialmente l'opposizione, tuttavia condannando il Comune al pagamento delle spese processuali per intero. In ultimo la Cassazione a sezioni Unite si pronunciava sul ricorso proposto dall'Ente sulla questione di giurisdizione, dichiarando il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario e riconoscendo la giurisdizione del Giudice amministrativo, al contempo affermando la natura meramente ordinatoria e non perentoria del termine procedimentale la cui mancata osservanza era stata assunta da parte attorea.

Il Comune, peraltro, dichiara di non aver ancora provveduto al pagamento delle spese legali disposto dal giudice dell'esecuzione (G.O.), all'uopo avvalendosi della moratoria disposta a vantaggio delle Amministrazioni dello Stato e degli Enti pubblici non economici dalla disciplina recata dal D.L. 31 dicembre 1996, n. 669 (*"Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997"*) – art. 14 – (*"Esecuzione forzata nei confronti delle pubbliche amministrazioni"*), il quale prevede un termine dilatorio di centoventi giorni dalla notifica del titolo esecutivo per il pagamento di somme di denaro derivanti da provvedimenti giurisdizionali e lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva.

Ciò premesso, l'Amministrazione richiedente interroga la Sezione in merito al quesito se sia legittimo o meno evitare di attivare la procedura di riconoscimento di un debito fuori bilancio derivante da una statuizione contenuta in una sentenza resa da un giudice sfornito di giurisdizione, facendo derivare dalla soluzione al quesito così formulato la obbligatorietà o meno del riconoscimento medesimo.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

Preliminarmente è opportuno precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo della attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Inoltre, si osserva che il soggetto legittimato a rivolgersi alla Sezione richiesta di motivato avviso è l'organo di vertice dell'Ente, che per il Comune è il Sindaco, potendosi per tale via affermare la sussistenza dell'ammissibilità della odierna richiesta sotto il profilo soggettivo.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e s.m.e i. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.PI./2004 e 19/Sez.PI./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei Conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009, citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento

della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata di recente riconosciuta in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012.

Tanto premesso, e fatte salve le più puntuali e approfondite valutazioni di ammissibilità e di merito che verranno di seguito articolate, la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della non astrattezza e generalità nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente. Risulta altresì sussistente anche il requisito della *"non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico"*, non essendo stata proposta la medesima questione ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile. Né tale funzione può essere intesa come funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale, in quanto ciò determinerebbe un'impropria ingerenza di questa Corte nell'amministrazione attiva, incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento.

In ordine alla sussistenza dell'inerenza del quesito alle materie della contabilità pubblica, deve osservarsi che la tematica del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, rientrando nel novero delle discipline e degli istituti aventi rilevanza con riferimento alla tenuta degli equilibri finanziari e contabili degli Enti locali, può apprezzarsi – in termini generali – come inerente alla nozione di contabilità pubblica.

Peraltro, con riguardo ai concreti termini del quesito prospettato dall'Ente richiedente, deve osservarsi che esula dalla competenza di questa Sezione, adita in sede consultiva, lo scrutinio dei profili inerenti alla sussistenza o meno, nel caso di specie, della potestà giurisdizionale dell'Autorità emanante il provvedimento di condanna al pagamento della somma di denaro, sia perché in tale ipotesi si ritiene propriamente ricorrente una fattispecie attinente alla materia dell'ordinamento civile, sia al fine di scongiurare un possibile conflitto dell'avviso reso in questa sede consultiva con successive pronunce rese da autorità giurisdizionali (in

merito alla definitiva nullità/inesistenza della pronuncia di condanna formulata dal giudice dell'esecuzione).

Nei limiti come sopra definiti, il quesito può essere ritenuto e affermato ammissibile e esaminato nel

Merito

1. Ritiene il Collegio che l'enucleazione di indirizzi all'Ente interrogante non possa prescindere da una sintetica ricognizione degli istituti giuscontabili richiamati nell'odierna richiesta di parere, nonché da un altrettanto sintetico richiamo alle discipline su cui riposano e agli orientamenti interpretativi elaborati in merito all'interno della giurisprudenza consultiva, anche di questa Sezione (cfr. delibere Cdc, sez. reg.le FVG, n. FVG/11/2011/PAR e n. FVG/6/2005/PAR). A questa analisi non può non accompagnarsi una preliminare disamina dell'istituto della *translatio iudicii*. Fermo quanto sopra nei riferiti termini generali, ritiene il Collegio, prima di formulare indirizzi interpretativi con riferimento specifico alla fattispecie prospettata dal Comune richiedente, di dover ribadire che tali indirizzi devono necessariamente prescindere da ogni riferimento a vicende gestionali concrete, delle quali del resto questa Sezione non potrebbe conoscere, non essendo "*giudice del fatto*", né essendo, altresì, titolata a ingerirsi in scelte discrezionali da assumersi in concreto, che devono rimanere ascritte alla esclusiva responsabilità dell'Organo di amministrazione attiva, cui compete ogni determinazione in merito alla migliore e più efficiente cura degli interessi dell'Ente, anche di natura contenziosa.

Osserva la Sezione che la questione prospettata dal Comune fa riferimento all'evenienza di quel fenomeno processuale, ben noto alla dottrina e alla giurisprudenza, fatto ancora di recente oggetto di rilevanti interventi in sede normativa, che suole ascrivere all'istituto della *translatio iudicii*.

Trattasi, come noto, dell'istituto tipicamente previsto dall'ordinamento per disciplinare le conseguenze derivanti dalla ritenuta - e giudizialmente dichiarata - assenza di giurisdizione in capo al giudice primariamente adito. Sul punto, valga qui richiamare il disposto dell'art.59 della legge n. 69/2009, con cui il legislatore ordinario è intervenuto a colmare la lacuna normativa prodotta dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 77/2007, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (Istituzione dei tribunali amministrativi regionali), nella parte in cui non prevedeva che gli effetti, sostanziali e processuali, prodotti dalla domanda proposta da giudice privo di giurisdizione si conservassero.

La questione, risolta dapprima dal Giudice delle leggi e successivamente dal legislatore ordinario, originava dal dubbio circa l'estensione all'ipotesi della declaratoria del difetto di giurisdizione del principio della conservazione degli effetti della domanda che, con il codice di procedura civile del 1942, era stato introdotto limitatamente al caso del difetto di competenza.

In altri termini, l'esistenza nel codice di procedura civile di una norma che disciplinava in generale l'istituto della riassunzione della causa (art. 125 disp. att.) non risolveva il problema sulla automatica idoneità della riassunzione del processo innanzi al giudice munito di giurisdizione della conservazione degli effetti della domanda originariamente prodotta. Tale

meccanismo, per l'appunto, è stato sancito per via giurisprudenziale, per effetto della richiamata pronuncia della Corte cost., e successivamente fissato nell'ordinamento dal legislatore della l. n. 69/2009.

La *ratio* di tale soluzione, costituente ormai *jus receptum*, è stata individuata nella circostanza per cui " *Il principio della incomunicabilità dei giudici appartenenti ad ordini diversi – comprensibile in momenti storici quale retaggio della concezione cosiddetta patrimoniale del potere giurisdizionale e quale frutto della progressiva vanificazione dell'aspirazione del neo-costituito Stato unitario (legge sull'abolizione del contenzioso amministrativo) all'unità della giurisdizione, determinata dall'emergere di organi che si conquistavano competenze giurisdizionali – è certamente incompatibile, nel momento attuale, con fondamentali valori costituzionali.*

Se è vero, infatti, che la Carta costituzionale ha recepito, quanto alla pluralità dei giudici, la situazione all'epoca esistente, è anche vero che la medesima Carta ha, fin dalle origini, assegnato con l'art. 24 (ribadendolo con l'art. 1119 all'intero sistema giurisdizionale la funzione di assicurare la tutela, attraverso il giudizio, dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi.

(...) la pluralità dei giudici, ordinari e speciali, non può risolversi in una minore effettività, o addirittura in una vanificazione della tutela giurisdizionale (...).

Una disciplina siffatta, in quanto potenzialmente lesiva del diritto alla tutela giurisdizionale e comunque tale da incidere sulla sua effettività, è incompatibile con un principio fondamentale dell'ordinamento, il quale riconosce bensì la esistenza di una pluralità di giudici, ma la riconosce affinché venga assicurata, sulla base di distinte competenze, una più adeguata risposta alla domanda di giustizia, e non già affinché sia compromessa la possibilità stessa a tale domanda venga data risposta.

Al principio per cui le disposizioni processuali non sono fini a sé stesse, ma funzionali alla miglior qualità della decisione di merito, si ispira pressoché costantemente (...) il vigente codice di procedura civile, ed in particolare vi si ispira la disciplina che all'individuazione del giudice competente, volta ad assicurare, da un lato, il rispetto della garanzia costituzionale del giudice naturale e , dall'altro, l'idoneità (...) a rendere la migliore decisione di merito – non sacrifica il diritto delle parti ad ottenere una risposta, affermativa o negativa, in ordine al <bene della vita> oggetto della loro contesa.

Al medesimo principio gli artt. 24 e 111 Cost. impongono che si ispiri la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti ad ordini diversi allorché una causa, instaurata presso un giudice, debba essere decisa, a seguito di declinatoria della giurisdizione, da altro giudice." (cfr. Corte cost. sent. 12 marzo 2007, n. 77).

L'ampio stralcio su riportato della richiamata pronuncia della Corte costituzionale consente al Collegio di osservare che la declaratoria di insussistenza di giurisdizione in capo al giudice primariamente adito, vuoi in sede di regolamento di giurisdizione, vuoi in sede di gravame, produce effetti caducatori degli atti processuali posti in essere, fermo l'onere della parte che abbia interesse alla prosecuzione del giudizio innanzi al giudice munito di

giurisdizione di attivarsi per la riassunzione degli atti di causa.

Nelle more, non possono riconoscersi effetti, per l'appunto, agli atti travolti dalla declaratoria di difetto di giurisdizione del giudice che li ha emessi, sempreché la complessa vicenda processuale riferita dall'Ente presenti profili di coincidenza con la sopradelineata fattispecie astratta, coincidenza la cui verifica, nel caso di specie, andrà vagliata esclusivamente dall'Ente medesimo.

2. Ciò posto sul piano dei principi generali che regolano la materia anche sul piano processuale, ritiene il Collegio utile arricchire il presente parere con considerazioni di carattere più propriamente giuscontabile.

Come noto, la nozione di debito fuori bilancio, fatta propria anche dalla giurisprudenza contabile, ne individua l'essenza in un'obbligazione pecuniaria riferibile all'Ente, ma assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa; obbligazione che, pur rispondendo alle finalità istituzionali dell'Ente ed essendo giuridicamente valida, non risulta perfezionata contabilmente in quanto non può essere regolarizzata nell'esercizio in cui nasce.

Quanto ai requisiti generali che il debito deve avere, essi vengono individuati nella certezza, intesa come effettiva esistenza di un'obbligazione di dare; nella liquidità, che implica che l'importo dell'obbligazione pecuniaria sia determinato o determinabile; infine, nella esigibilità, che impone che il pagamento non sia sottoposto a termine o condizione.

E' pertanto da ricondursi al concetto di "sopravvenienza passiva", trattandosi di un debito sorto al di fuori dell'impegno di spesa costituito secondo le prescrizioni dell'art. 191 del T.U.E.L. ed in assenza di una specifica previsione nel bilancio di esercizio in cui lo stesso si manifesta (cfr. Corte dei conti, Sez. reg.le controllo Toscana par. n. 367/2009).

Se questa ne è la nozione, va anche riferito che l'ordinamento contabile ed amministrativo degli Enti locali ha sempre contenuto norme volte ad impedire il costituirsi di posizioni debitorie nei confronti di terzi al di fuori della gestione del bilancio.

Nell'attuale sistema normativo ciò è diretta conseguenza dei principi di universalità, veridicità ed attendibilità del bilancio, nonché del principio dell'obbligo di copertura finanziaria dei procedimenti di spesa, posto a garanzia degli equilibri di bilancio e riveniente la sua fonte già nel dettato dell'art. 81, comma 4, della Costituzione. L'evoluzione normativa, sancendo il passaggio ad una concezione "fisiologica" dei debiti fuori bilancio, ha poi portato all'enucleazione di talune tipologie di debiti fuori bilancio per i quali era previsto un ordinario riconoscimento di legittimità ed il conseguente ripiano, secondo una elencazione avente carattere tassativo che è poi stata ripresa nella formulazione dell'attuale art. 194 del D.Lgs. 267/2000, lett. a), b), c), d) ed e).

Si tratta di fattispecie di debiti fuori bilancio che traggono origine non da comportamenti colpevoli, commissivi od omissivi, di amministratori e funzionari, ma da fatti difficilmente prevedibili e regolamentabili all'interno delle procedure previste dall'ordinamento giuscontabile.

Come già osservato da questa Sezione (delib. n. 11/2011 e delib. n. 6/2005 citt.), una lettura sistematica e unitaria della classificazione contenuta nell'elencazione dell'art. 194 può essere svolta non con riferimento alla comunanza di caratteristiche proprie delle fattispecie

debitorie, quanto, piuttosto, solo con riferimento alle circostanze dal legislatore ritenute idonee a consentire la riconoscibilità dei debiti.

L'elemento unificante di tali fattispecie consiste nel fatto che il debito viene ad esistenza al di fuori ed indipendentemente dalle ordinarie procedure che disciplinano la formazione della volontà dell'Ente.

Mentre, per contro, la natura del debito non è affatto omogenea.

3. In particolare, quella propria dei debiti derivanti da sentenza esecutiva si distingue nettamente da tutte le altre per il fatto che il debito si impone "ex se", in virtù della forza imperativa del provvedimento giudiziale e indipendentemente dal riconoscimento della sua legittimità, che è implicita nella fonte dalla quale il provvedimento promana.

Al riguardo, la Sezione ribadisce quanto già affermato da questa Corte dei conti in merito alla diversa natura dell'atto di riconoscimento assunto mediante la delibera consiliare, natura meramente ricognitiva nell'ipotesi del riconoscimento di debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva di condanna, ed altresì autorizzativa con riguardo alle altre quattro tipologie di debiti fuori bilancio riconoscibili di cui all'art. 194 T.U.E.L. (cfr. delib. SSRR C/conti per la reg. siciliana in sede consultiva n. 2/2005, delib. n.FVG/ 6/2005, cit.).

In tale ipotesi l'attivazione della procedura consiliare permane, ma tuttavia assistita dalla sola funzione di salvaguardare gli equilibri di bilancio.

In tal senso è da valorizzare anche la considerazione del diverso impatto che il debito può esplicare sul bilancio a seconda che lo stesso trovi o meno copertura finanziaria in un impegno di spesa assunto precedentemente, nella previsione di una sua possibile o probabile insorgenza.

In ogni caso, è rimessa alla puntuale valutazione dell'Ente la scelta circa l'opportunità di effettuare un preventivo accantonamento per passività potenziali, al fine di evitare ricadute pregiudizievoli sulla tenuta dei relativi equilibri. In ossequio al principio di prudenza è altresì opportuno che già in sede di programmazione l'Ente istituisca appositi stanziamenti per affrontare l'onere connesso a possibili situazioni debitorie fuori bilancio (principio contabile n.2 punto 195) e a tal fine, in sede di approvazione del rendiconto, procederà a identificare e valutare eventuali passività potenziali al fine di predisporre adeguati accantonamenti che permettano la copertura dei futuri debiti (principio contabile n. 3, punto 105) (cfr. anche Cdc sez. reg.le Piemonte, delib. n. 354/2013).

Tali assunti confermano, altresì, la peculiarità che caratterizza i debiti derivanti da sentenze esecutive, posto che essi, inserendosi in una particolare trama normativa, reclamano, in relazione alle caratteristiche e agli andamenti propri delle singole liti, una costante e prudente valutazione dell'Ente. In sostanza, l'Ente deve amministrare il proprio contenzioso, informando - anche in questo ambito - il suo operato a canoni di prudenza, accortezza, veridicità, attendibilità, proporzionalità ed equilibrio, nel preminente interesse di evitare "sopravvenienze passive".(cfr., ex multis, sez. reg.le controllo Abruzzo n. 360/2008, nonché sez. reg.le FVG, delib. n. 25/2013).

Sempre avuto riguardo alla gestione dei debiti fuori bilancio nascenti da sentenze

esecutive, ritiene il Collegio di dover ulteriormente evidenziare che la procedura seguita dalla generalità degli Enti di attendere, per il pagamento di quanto dovuto, il preventivo riconoscimento della legittimità del debito da parte del Consiglio comunale, può comportare, tenuto conto dei tempi che si frappongono, consistenti oneri patrimoniali per interessi legali ed eventuale rivalutazione monetaria (cfr. paragrafo 102 e 103 Principio contabile n. 2, nonché sez. reg.le Basilicata, delib. n. 114/2014/PAR).

A tali oneri vanno poi aggiunte le spese giudiziali derivanti dalle procedure esecutive, soprattutto laddove la deliberazione consiliare non intervenga entro i centoventi previsti dall'art. 14 del d.l. n. 669/1996.

Tale interpretazione appare coerente con i generali principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, nonché con l'interesse pubblico volto a evitare *"inutili sprechi di denaro pubblico, senza contare che una diversa interpretazione verrebbe a creare un'ingiustificata disparità di trattamento tra i creditori delle amministrazioni statali, tutelati dal comma 2 dell'art. 14 del D.L. 669/1996, che prevede il pagamento del debito fuori bilancio mediante emissione di uno speciale ordine di pagamento rivolto al tesoriere, ed i creditori degli enti locali che, per la soddisfazione del loro credito, sarebbero costretti ad attendere i tempi ben più lunghi della deliberazione consiliare, con un onere economico che, alla fine, ricadrebbe comunque sulla collettività"* (vd. delib. SSRR Cdc per la Reg.ne siciliana n. 2/2005).

In particolare, il principio di economicità della gestione richiede che le verifiche previste dall'art. 193 TUEL siano effettuate senza indugio, al fine di evitare la maturazione di interessi e penalità a carico dell'Ente.

Conclusivamente, fatta sempre riserva di verificare che la complessa vicenda processuale riferita dall'Ente presenti profili di coincidenza con la sopradelineata fattispecie astratta, sembrano non emergere i presupposti per l'attivazione della procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio ex art. 194, 1 comma, lett. a) TUEL. Resta comunque fermo che qualsivoglia scelta discrezionale dell'Ente non potrà che essere ascritta alla esclusiva responsabilità dell'Organo di amministrazione attiva, cui compete ogni determinazione in merito alla migliore e più efficiente cura degli interessi dell'Ente, sia di natura contenziosa che di sana e prudente gestione contabile e finanziaria.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla Segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Porcia;

di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei Conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di Consiglio del 27 ottobre 2015.

Il Relatore
f.to Oriella Martorana

Il Presidente
f.to Carlo Chiappinelli

Depositato in Segreteria in data 23 dicembre 2015.

Il preposto al Servizio di supporto
f.to Dott. Andrea Gabrielli