

Deliberazione n. 2/2005/Cons.

Repubblica Italiana

La Corte dei conti

Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede

consultiva

composta dai seguenti magistrati (camera di consiglio del **23 febbraio**

2005)

dott. Fabrizio	TOPI	- Presidente
dott. Luciano	PAGLIARO	- Consigliere
dott. Salvatore	CILIA	- Consigliere
dott. Ignazio	FASO	- Consigliere
dott. Maurizio	GRAFFEO	- Consigliere
dott. Pino	ZINGALE	- Consigliere
dott. Salvatore	CHIAZZESE	- I° Referendario – rel.
dott. Guido	PETRIGNI	- Referendario
dott. Francesco	TARGIA	- Referendario

* * * * *

visto l'art. 23 del R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (*Approvazione dello Statuto della Regione siciliana*);

visto il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (*Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*);

vista la legge 14 gennaio 1994, n.20 (*Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti*);

visto il decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200 (*Norme di attuazione*

dello statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al decreto legislativo n. 655/1948);

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V° della parte seconda della Costituzione*);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*);

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Palermo con nota n. 8278 del 26 ottobre 2004, presa in carico dal Servizio di supporto alle SS.RR. ed alla Sezione di controllo per la Regione siciliana in pari data, Prot. N. 177/1-Q/S.R.;

vista l'ordinanza n. 3/2005/S.R./Cons. del 9 febbraio 2005, con la quale il Presidente delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva ha convocato il Collegio per la data odierna;

udito il relatore, dott. Salvatore Chiazzese

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del Comune di Palermo, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, richiede il parere di questa Corte in merito all'interpretazione della normativa vigente in materia di "debiti fuori bilancio" derivanti da sentenze esecutive, in ordine al procedimento amministrativo da seguire per il relativo pagamento.

Le norme essenziali che disciplinano la fattispecie sono:

- l'art. 194 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio*);

- l'art. 17 del regolamento di contabilità del Comune di Palermo (*risultato di amministrazione e debiti fuori bilancio*);
- l'art. 14 del D.L. 31 dicembre 1996, n. 669, convertito, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1997, n. 30 (*esecuzione forzata nei confronti di pubbliche amministrazioni*).

L'art. 194 del D.Lgs. 267/2000, richiamando il precedente art. 193, stabilisce, al 1° comma, che gli enti locali, "almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno", ovvero con periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità degli enti medesimi, "riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio" derivanti da cinque ipotesi espressamente indicate, la prima delle quali è costituita, appunto, dalle sentenze esecutive.

L'art. 17 del regolamento di contabilità del Comune di Palermo, collegandosi all'art. 194 appena citato, stabilisce, al quarto comma, che "al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio il Consiglio Comunale provvede in via autorizzatoria", precisando al comma successivo che tali adempimenti "sono svolti al 30 aprile ed al 30 settembre di ciascun anno".

L'art. 14 del D.L. 669/1996, infine, con specifico riferimento alla fattispecie, stabilisce al primo comma che "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”.

Mentre, però, il successivo comma 2 dello stesso art. 14 afferma che nell’ambito delle amministrazioni statali, “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”, nulla viene specificato con riferimento agli enti diversi dallo Stato.

Di conseguenza, accogliendo una interpretazione restrittiva della normativa, l’amministrazione comunale alla quale venga richiesto il pagamento di una somma di denaro derivante da un titolo esecutivo, “anche in presenza delle risorse finanziarie necessarie”, dovrebbe attendere il preventivo riconoscimento della legittimità del debito da parte dell’organo consiliare. Tale procedura, di fatto sinora seguita, comporta per l’ente locale consistenti oneri patrimoniali costituiti, in primo luogo, dagli interessi legali e dall’eventuale rivalutazione monetaria.

Inoltre, nell’ipotesi in cui la deliberazione 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, attuate per lo più sotto forma di pignoramento mobiliare presso terzi.

Sulla base delle superiori puntualizzazioni, per rispondere al quesito del Comune di Palermo, occorre, in buona sostanza, accertare quale natura giuridica sia da attribuire alla deliberazione consiliare di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive, previsti dalla lettera a) dell’art. 194 del D.Lgs. n. 267/2000 e, in

particolare, se alla stessa debba riconoscersi una specifica funzione di "autorizzazione", necessariamente preventiva, ovvero una mera funzione "ricognitiva" in relazione alla salvaguardia "degli equilibri generali di bilancio".

A tal fine, occorre non solo analizzare in dettaglio la lettera delle norme citate ma, in particolare, soffermarsi sulla funzione effettiva del "riconoscimento" in questione, ogniqualvolta il debito fuori bilancio derivi da una sentenza esecutiva, nonché sui poteri dell'organo assembleare comunale in materia.

Sotto il primo profilo, deve subito rilevarsi una significativa differenza tra la norma statale (art. 194 D.Lgs. 267/2000) e quella regolamentare comunale (art. 17). Mentre, infatti, la prima afferma testualmente che gli enti locali "riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio", usando un'espressione che non presuppone necessariamente un provvedimento "preventivo" a contenuto autorizzatorio (provvedimento discrezionale finalizzato alla rimozione di un limite legale allo svolgimento di una attività), l'art. 17 del regolamento contabile comunale utilizza un'espressione più specifica, stabilendo che "al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio il Consiglio Comunale provvede in via autorizzatoria".

Per interpretare correttamente il dettato normativo, è necessario, comunque, valutare tutte le ipotesi di debiti fuori bilancio elencate dalla norma statale e così, accanto alle sentenze esecutive di cui alla lettera a), troviamo la *copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni* (lettera b), la *ricapitalizzazione di società di capitali* (lettera c),

le procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità (lettera d) e l'acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi fissati dai primi tre commi dell'art. 191 del D.Lgs. 267/2000, nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento per l'ente (lettera e).

Orbene, è di tutta evidenza che l'ipotesi oggetto del quesito (lettera a) presenta una caratteristica che non è dato riscontrare in tutte le altre e che, ad avviso del collegio, avrebbe richiesto una disposizione specifica: il riconoscimento del debito fuori bilancio derivante da un provvedimento giurisdizionale esecutivo, a differenza delle altre ipotesi elencate dal legislatore alle lettere da b) ad e), non lascia alcun margine di apprezzamento discrezionale al Consiglio Comunale.

In altre parole, di fronte ad un titolo esecutivo, l'organo assembleare dell'ente locale non deve compiere alcuna valutazione, non potendo, in ogni caso, impedire il pagamento del relativo debito.

Diverso è il discorso per tutte le altre ipotesi per le quali il debito fuori bilancio forma oggetto di valutazioni discrezionali più o meno ampie da parte del Consiglio e solamente in caso di esito positivo ottiene il riconoscimento della sua legittimità a seguito del quale gli organi amministrativi comunali possono procedere al relativo pagamento.

Di conseguenza, l'interpretazione logica e sistematica delle norme impone di distinguere i debiti derivanti da sentenze esecutive dalle altre ipotesi, consentendo di affermare che per i primi il riconoscimento da parte del Consiglio Comunale svolge una mera funzione ricognitiva, di presa d'atto finalizzata al mantenimento degli equilibri di bilancio, ben potendo gli organi amministrativi, accertata la sussistenza del provvedimento

giurisdizionale esecutivo, procedere al relativo pagamento anche prima della deliberazione consiliare di riconoscimento (che, è opportuno ripetere, non potrebbe in alcun modo impedire l'avvio delle procedure esecutive per l'adempimento coattivo del debito).

Tale interpretazione è altresì pienamente coerente con i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e con l'interesse pubblico volto ad 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.

Alla luce delle superiori considerazioni, il Collegio ritiene altresì auspicabile una modifica del regolamento contabile comunale in senso conforme all'interpretazione fornita e più coerente con la lettera, più generica ma più corretta, della normativa statale.

P. Q. M.

Le Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva rendono il parere nel senso di cui sopra.

Ordinano che copia del presente parere sia inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Associazione Nazionale Comuni Italiani, sezione Sicilia, all'Unione Province Siciliane ed

all'Assessorato regionale per la famiglia, le politiche sociali e le autonomie locali.

L'ESTENSORE

(Salvatore Chiazzese)

IL PRESIDENTE

(Fabrizio Topi)

Depositata in segreteria l'11 marzo 2005

Il direttore della segreteria

(dott.ssa Laura Suriano)