

REPUBBLICA ITALIANA
Corte dei conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 22 gennaio 2015

visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

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

visto il D. Lgs. 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 D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al D.Lgs. n. 655 del 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) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;

vista la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

vista la deliberazione n. 354/2013/PAR in data 14 novembre 2013 della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

vista la richiesta di parere inoltrata dal Commissario straordinario della Provincia regionale di Catania con nota prot. n. 80750 del 31 dicembre 2014 (prot. Cdc n. 11082 del 31 dicembre 2014);

vista l'ordinanza n. 1/2015/CONTR del 9 gennaio 2015 con cui il Presidente ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il magistrato relatore consigliere Licia Centro;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il Commissario straordinario della Provincia regionale di Catania formula una richiesta di parere in materia di debiti fuori bilancio.

L'Ente chiede di conoscere se, in presenza di apposito stanziamento nel bilancio, nelle more del perfezionamento del riconoscimento dei debiti fuori bilancio ex art. 194, comma 1, lett. a), sia possibile procedere al pagamento delle spese legali di soccombenza e delle spese di parte capitale con apposite determinazioni da sottoporre all'Organo collegiale in un momento successivo al pagamento, fase in cui, secondo la prospettazione dell'Ente richiedente, potrebbe utilmente collocarsi l'esercizio delle funzioni di controllo e di indagine di specifica competenza del Consiglio.

Quanto sopra sia in considerazione della peculiarità dell'ipotesi contemplata dalla lettera a) dell'art. 194 del TUEL che, a differenza delle altre fattispecie, escluderebbe qualsiasi valutazione, da parte del Consiglio, dei fatti o rapporti giuridici produttivi dell'obbligazione di pagamento, sia in ragione dell'opportunità di evitare un aumento delle spese per l'Ente -con effetti pregiudizievoli sulle finanze dello stesso- ove il creditore procedesse all'esecuzione forzata del titolo in proprio possesso prima dell'intervento della delibera consiliare di riconoscimento.

A tale ipotesi viene assimilata quella contemplata nella lettera e) dell'art. 194 del Tuel, con specifico riferimento alle sentenze di condanna nei giudizi di opposizione alla stima o di risarcimento danni per occupazioni illegittime.

La rilevata disomogeneità delle varie ipotesi contemplate dal richiamato art. 194 del Tuel, sotto il profilo della sussistenza o meno di un'attività valutativa del Consiglio circa la validità e riconducibilità all'Ente della fonte giuridica dell'obbligazione -da escludersi nelle ipotesi di ottemperanza alle sentenze ed ai provvedimenti esecutivi di condanna- potrebbe, sempre secondo la prospettazione dell'Ente richiedente, sorreggere l'opzione ermeneutica della legittimità dei pagamenti effettuati prima della delibera consiliare di riconoscimento del debito.

Tale approdo interpretativo, riferito alle peculiari ipotesi sopra citate, consentirebbe peraltro il superamento dell'orientamento già espresso dalla Sezione nei più recenti pareri sul tema (55/2014/PAR e 189/2014/PAR), ove, per tutte le ipotesi contemplate dall'art. 194 del Tuel, si è esclusa qualsiasi possibilità di interposizione, sia pure in via d'urgenza, da parte di altri Organi, rispetto

all'imprescindibile attività valutativa dell'Organo consiliare.

Il Collegio reputa preliminarmente la richiesta di parere ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, essendo a firma del legale rappresentante dell'ente, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto rispondente ai criteri stabiliti dalle Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva con delibera n. 1/2004, e dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 5 del 17 febbraio 2006, integrati, per quanto concerne la delimitazione del concetto di contabilità pubblica, da quanto stabilito dalle Sezioni riunite centrali in sede di controllo con delibera n. 54/CONTR/2010.

I quesiti, infatti, riguardando la tematica dei debiti fuori bilancio, attengono pacificamente alla materia della contabilità pubblica secondo l'accezione tecnica delineata dalle citate deliberazioni.

Le questioni prospettate, inoltre, vertono su problematiche generali ed astratte, in grado di non interferire con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali demandate agli altri organi di magistratura.

Nel merito, la Sezione ritiene di dover richiamare integralmente le argomentazioni già esposte nei succitati pareri n. 55/2014/PAR e n. 189/2014/PAR, ove si è affermata la necessità, per tutte le ipotesi contemplate dall'art. 194 del Tuel, della preventiva e tempestiva deliberazione consiliare finalizzata a ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente, ad individuare le risorse per farvi fronte, ad accertare la sussumibilità del debito all'interno di una delle fattispecie tipizzate dalla norma, ed, infine, ad individuare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità.

Si rinvia pertanto alle motivazioni già ampiamente esposte nei succitati pareri a sostegno della linea interpretativa tesa ad escludere qualsiasi attività gestionale (impegno di spesa e/o pagamento) dell'Ente prima della deliberazione di riconoscimento del debito, al fine di evitare un'inversione procedimentale lesiva delle attribuzioni dell'Organo consiliare.

Il preventivo riconoscimento del debito da parte dell'Organo consiliare risulta dunque necessario anche nell'ipotesi di debiti derivanti da sentenza esecutiva, per loro natura caratterizzati da assenza di discrezionalità per via del provvedimento giudiziario a monte che, accertando il diritto di credito del terzo, rende agevole la riconduzione al sistema di bilancio di un fenomeno di rilevanza finanziaria maturato

all'esterno di esso (pr. cont. 2.101).

Anche in questi casi, infatti, l'avvio del procedimento di spesa ex art. 183 e ss. del Tuel postula comunque, già sul piano logico, una positiva valutazione dell'Organo consiliare sulla sussistenza dei presupposti di riconoscibilità, sulle cause ed eventuali responsabilità connesse, nonché sulle misure correttive tese ad evitare il reiterarsi delle anomalie oggetto di soccombenza giudiziale.

Le funzioni di indirizzo e la responsabilità politica del Consiglio comunale o provinciale non sono infatti circoscritte alle scelte di natura discrezionale, ma si estendono anche ad attività e procedimenti di spesa di natura vincolante ed obbligatoria, atti che, come noto, transitano necessariamente anch'essi attraverso l'atto programmatico generale e di natura autorizzatoria, che è appunto il bilancio di previsione.

Rispetto a tale complesso di autorizzazioni di spesa, l'attività gestionale, affidata dalla legge ai dirigenti, rappresenta espressione di un momento necessariamente successivo e, quindi, inevitabilmente consequenziale rispetto alla decisione dell'Organo cui è intestata la responsabilità politica dell'azione amministrativa.

La fase gestionale, di natura prevalentemente esecutiva, non potrebbe dunque validamente allocarsi in un segmento temporale anteriore rispetto all'attività decisionale del Consiglio, senza che ne risulti sovvertita la fondamentale distinzione tra attività di indirizzo politico ed attività gestionale.

L'eventuale previsione in bilancio di uno specifico stanziamento per liti, arbitraggi, transazioni e quant'altro non elimina perciò la necessità che il Consiglio deliberi anche sulla riconoscibilità dei singoli debiti formati al di fuori delle norme giuscontabili (pr. cont. 1-105; Sezione controllo per la Basilicata, delibera n. 6/2007/PAR).

In conclusione, anche in tale fattispecie, l'eventuale pretermissione o postergazione della procedura consiliare vanificherebbe la disciplina di garanzia prevista dall'ordinamento e la correlata fase di controllo politico amministrativo, nonché la correlata verifica da parte della Procura regionale della Corte dei conti ex art. 23, comma 5, della legge n. 289/2002.

La soluzione prospettata risulta infine coerente anche con i nuovi parametri di deficitarietà strutturale (DM Interno 18 febbraio 2013), che, non prendendo più a riferimento la consistenza dei debiti "*formati*" nel corso dell'esercizio di riferimento, bensì quella dei debiti "*riconosciuti*" (cfr. parametro n. 8), valorizzano al massimo livello l'importanza del momento formale di riconduzione della passività

al sistema di bilancio, nonché del rispetto della scansione procedimentale delineata dal legislatore.

In merito al rischio di azioni esecutive, la Sezione rileva, come già nel ricordato parere n.189/2014/PAR, come il termine di 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo previsto (art. 14, del D.L. 31 dicembre 1996, n. 669 convertito in L. n. 30/1997 e s.m.i.) per l'avvio di procedure esecutive nei confronti della P.A. sia *"sufficientemente ampio per provvedere agli adempimenti di cui all'art. 194 del TUEL"*, alla luce del principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (cfr. Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, par. 9/2012, Sezione regionale di controllo per la Campania, delibera n. 213/2013/PAR).

PQM

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica – Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato a Palermo, nella camera di consiglio del 22 gennaio 2015.

L'ESTENSORE
(Licia Centro)

IL PRESIDENTE
(Maurizio Graffeo)

Depositata in Segreteria, il 3 febbraio 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Fabio Guiducci)