

Deliberazione n. 242/2013/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati

dott. Massimo Romano	presidente f.f.;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

Adunanza del 25 giugno 2013

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei Conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Visto la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 13 del 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Parma, datata 08 marzo 2013 e pervenuta a questa Sezione in data 15 marzo 2013, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 41 del 20 giugno 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 25 giugno 2013 il relatore Federico Lorenzini;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Parma ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere che si articola in due quesiti. Con il primo si domanda se, in materia di debiti fuori bilancio degli enti locali, l'espressione "*sentenze esecutive*", di cui all'art.194, c.1 del D.Lgs.267/2000, possa essere intesa in senso ampio, di provvedimenti giudiziari esecutivi da cui derivino debiti pecuniari a carico dell'ente locale e, pertanto, comprensiva dei decreti ingiuntivi esecutivi, con consequenziale facoltà di riconoscimento come debiti fuori bilancio, ai sensi dell'art.194, c.1, lett.a) del D.Lgs.267/2000.

Con il secondo quesito viene richiesto, altresì, se, al fine di ridurre l'esborso a carico dell'amministrazione, nell'ipotesi di decreto ingiuntivo esecutivo, recante la condanna al pagamento di interessi di mora maturati su ritardati pagamenti causati dalla necessità di rispettare i vincoli del patto di stabilità, sia praticabile un accordo transattivo con la controparte. Nel caso, si domanda quali siano le modalità e i profili di responsabilità (in capo a che firma la transazione e/o al soggetto che ha causato il ritardo) del riconoscimento degli interessi di mora come debito fuori bilancio.

Ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 attribuisce alle regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai comuni, province e città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Il quesito è ammissibile da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmesso con lettera a firma del Sindaco, rappresentante legale dell'ente, ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

In ordine al requisito oggettivo, occorre evidenziare che la Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004, hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria, ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *"alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.*

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo

può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente', distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, infine, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31 del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno, con delibera n.54/2010, delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Alla luce delle sopraesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame, poiché riconducibile alla contabilità pubblica, è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, seppure solo per il primo quesito.

Questo, come riportato nella parte in fatto, afferma l'interpretazione da assegnare all'art.194 del D. Lgs. 267/2000 recante *"Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio"* e, specificamente, se nell'ambito della previsione di cui alla lettera a) del comma 1, che prevede che gli enti locali riconoscano la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da *"sentenze esecutive"*, possano rientrarvi i provvedimenti giudiziari esecutivi da cui derivino debiti pecuniari a carico dell'ente locale e, pertanto, i decreti ingiuntivi esecutivi.

Al proposito, se è acquisito che, a seguito della novella al codice di procedura civile di cui alla legge 353 del 1990, le sentenze di primo grado abbiano efficacia esecutiva ex art.282 c.p.c. e, pertanto, già all'interpretazione letterale, nell'ambito di previsione della lettera a) dell'art.194 summenzionato, la questione si pone per i decreti ingiuntivi esecutivi, in ragione del carattere eccezionale delle disposizioni di cui all'art.194 del D. Lgs. 267/2000 (cfr. Parere Sezione regionale di controllo per la Campania n.188/2011). Peraltro, come statuisce la giurisprudenza uniforme della Suprema Corte *"il*

divieto di applicazione analogica non esclude, per costante giurisprudenza, l'interpretazione estensiva delle norme eccezionali. Ciò, in quanto essa è, in effetti, volta a ricondurre nell'ambito applicativo della norma tutti quei casi che solo apparentemente, per non essere stati espressamente menzionati, sembrano esclusi ma che in realtà vi devono essere invece ricompresi alla luce dell'obbiettiva ratio della disposizione e dei fini che si può ritenere il legislatore abbia voluto perseguire con essa" (cfr. da ultimo Cass. Civ. Sez.III del 12/03/2013, n.6105). Alla luce della consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti, poi, la connotazione di garanzia del procedimento di riconoscimento del debito, previsto dall'art.194 del T.U.E.L. e le caratteristiche di trasparenza contabile cui è informato *"in quanto imperniato sulla presa di conoscenza, da parte dell'Organo Consiliare dell'Ente locale, dell'esistenza dell'obbligazione in questione e sulla rimodulazione, da parte di detto Organo, delle previsioni di bilancio, quale unica e tipica procedura per la riconduzione della spesa de qua nell'alveo della contabilità dell'Ente"* (Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, Parere n.384/2011) esclude, in assenza di espressa previsione normativa, che il Legislatore abbia voluto limitare l'applicazione della disposizione eccezionale. Diversamente, non sarebbe percepibile la *ratio* di una tale esclusione, ancorando il pagamento di debiti derivanti da altri provvedimenti giudiziari esecutivi all'adozione di differenti e meno trasparenti procedimenti giuscontabili, in violazione del consolidato principio generale del diritto per cui *ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio*.

Stessa considerazione varrebbe nell'ipotesi di rinvio ad altro esercizio, fatto che, presumibilmente, comporterebbe una lievitazione della spesa, in ragione della maturazione degli accessori di legge ed, eventualmente, per i costi delle procedure esecutive instaurate.

L'assimilazione, sotto il profilo in esame, dei decreti ingiuntivi esecutivi alle sentenze esecutive, è stata ribadita dalle Sezioni Unite per la Regione Siciliana (Deliberazione n.9/2005) e dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana, per cui *"Alla sentenza propriamente intesa, deve essere equiparato per ragioni sistematiche il decreto ingiuntivo non opposto nei termini previsti dall'art.645 c.p.c."* (Delibera n.132/2010 VSG). Nello stesso senso è il contenuto della circolare n.8/2006 del M.E.F., secondo la quale *"Si*

ritiene, altresì, che nella definizione di sentenza possa farsi rientrare, a questi fini, anche il lodo arbitrale e il decreto ingiuntivo esecutivo”.

Di conferma, sul punto, è, infine, il dato sistematico per cui, ai sensi del comma 1 dell’art.14 della legge 30 del 1997 e s.m.i., le amministrazioni pubbliche *"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 centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atti di precetto”.*

In conclusione, alla luce di quanto risulta dal richiamato quadro ermeneutico, si ritiene che l’espressione *"sentenze esecutive”*, di cui all’art.194, comma 1, lett.a) del D. Lgs.267/2000, possa essere interpretata estensivamente, con riferimento ai provvedimenti giudiziari esecutivi da cui derivino debiti pecuniari a carico dell’ente locale e, specificamente, ai decreti ingiuntivi esecutivi.

Risulta, invece, inammissibile il secondo quesito posto, che per il primo profilo afferisce, in caso di decreto ingiuntivo esecutivo con condanna al pagamento di interessi moratori, la praticabilità, per ridurre i costi, di un accordo transattivo. Infatti, la Corte dei Conti non può essere coinvolta nell’ambito del profilo gestorio dell’azione amministrativa, in tal modo realizzando l’inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali come, invece, appare, per la richiesta di cui alla fattispecie prospettata.

Infine, risulta, altresì, inammissibile il secondo profilo del quesito, afferente le modalità e i profili di responsabilità (in capo a chi firma la transazione e/o al soggetto che ha causato il ritardo) del riconoscimento degli interessi di mora come debiti fuori bilancio, in quanto si finisce per valicare la riserva della giurisdizione in materia di responsabilità.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per l’Emilia Romagna esprime il proprio parere, sui quesiti riportati in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione - mediante posta elettronica certificata - al Presidente

del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna ed al Sindaco del Comune di Parma, nonché di depositare presso la segreteria della Sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 25 giugno 2013.

Il presidente f.f.
f.to (Massimo Romano)

Il relatore
f.to (Federico Lorenzini)

Depositata in segreteria il 25 giugno 2013.

Il direttore di segreteria
f.to (Annarita Sinigaglia)