

Commento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 64 depositata il 29 gennaio 2005, che afferma la legittimità costituzionale del dovere di comunicare alla Procura Regionale della Corte dei conti e agli uffici di controllo della stessa degli atti di ri

Autore: Mingarelli Alberto , Brunelli Marco

In: Giurisprudenza commentata

La norma che era stata impugnata per presunta illegittimità costituzionale dalla **Regione Veneto** (art. 23 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003) che stabilisce in modo specifico e preciso che i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche sono trasmessi agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti.

Secondo l'impugnazione della Regione Veneto detta norma di legge non stabilirebbe dei principi di tipo generale, come tali rispettosi della legislazione concorrente tra Stato e Regioni che prevede l'art. 117 Cost. del nuovo Titolo V (ma che si afferma essere il principio base anche prima della riforma costituzionale del 2001) in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario?

Altro argomento che utilizza la Regione Veneto a sostegno della sua tesi è che sarebbe violato anche l'art. 97 della Costituzione perché la predetta norma di legge, porrebbe in capo alle pubbliche amministrazioni *un nuovo incumbente*, ossia la trasmissione agli organi di controllo e alla Procura della Corte dei conti dei provvedimenti di riconoscimento di debito di cui non è chiara la finalità?

Non si chiarisce infatti né quali siano le attività che l'organo di controllo o la procura contabile possano porre in essere una volta presa visione dell'atto, né quali conseguenze derivino dal mancato invio.

La stessa Regione con successiva memoria prima dell'udienza ha fornito altri motivi per cui a suo avviso detta norma sarebbe da considerare incostituzionale.

Ha osservato che il legislatore statale può e può imporre **vincoli alle politiche di bilancio**, che comprimano l'autonomia regionale, ma tali limitazioni, per essere costituzionalmente legittime, devono avere **carattere transitorio** ed essere concepite **in vista di specifici obiettivi**, purché vengano salvaguardati

gli spazi di autonomia riconosciuti a Regioni ed enti locali e per evitare che il testo costituzionale venga vulnerato in forza di ormai perniciose crisi di bilancio. Inoltre per la difesa regionale il potere statale di coordinamento della finanza pubblica sarebbe un **potere a carattere finalistico**, si svolgerebbe esclusivamente mediante la posizione di "principi" fondamentali, potrebbe svolgersi attraverso l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di rilevazione dati e di controllo e non potrebbe mai trasformarsi in attività di direzione o di indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi.

Inoltre, con il nuovo titolo V della Costituzione, **sarebbero stati soppressi i controlli esterni**, quelli interni ricadrebbero nell'ambito della sfera di autonomia organizzativa della Regione, mentre **quelli della Corte dei conti sarebbero limitati solo alla gestione**.

Infine, la Regione afferma che, per quanto riguarda l'obbligo di trasmissione dei provvedimenti di riconoscimento del debito "alla competente Procura della Corte dei conti", sussistono già, nell'ambito dell'ordinamento, l'obbligo di denuncia proprio dei funzionari preposti agli uffici in cui si articolano le amministrazioni, riferendosi evidentemente all'obbligo di denuncia in caso di presunto danno erariale, previsto autonomamente dalla legge.

L'Avvocatura dello Stato in rappresentanza della Presidenza del Consiglio costituitasi in giudizio ha ritenuto in primo luogo questione inammissibile per mancata indicazione delle norme della Costituzione violate, in secondo luogo infondata, perché l'obbligo di trasmissione dei provvedimenti di riconoscimento di debito "previsto per consentire il controllo da parte della Corte dei conti su quei pagamenti che non trovano la loro giustificazione in atti di impegno e quindi nei casi in cui non sono state rispettate le norme di contabilità".

Si tratterebbe pertanto di materia che rientra in quella degli "organi dello Stato" (nella quale va inclusa non solo la loro struttura, ma anche il loro funzionamento) o della "giustizia amministrativa": non a caso la Regione non ha indicato alcun parametro costituzionale, perché sarebbe stato necessario individuare una norma che attribuisca alle Regioni la potestà legislativa sui controlli esterni a se stessa.

Ha aggiunto la difesa erariale, per sostenere l'inammissibilità del ricorso, che **il richiamo alla materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" non ha alcuna attinenza con la norma impugnata**, che introduce solo un obbligo di comunicazione successivo alla redazione del bilancio e alla effettuazione delle spese. I provvedimenti di riconoscimento di debito sono formati per costituire un titolo di pagamento fino ad allora mancante e provocano diffidenza perché presuppongono che non siano state seguite le formalità per ordinare le spese stesse.

Secondo l'Avvocatura la **funzione della norma è meramente informativa**, poiché presuppone che già operino disposizioni sul controllo dei vari enti e che sia prevista la competenza della Corte dei conti. La

materia entro la quale ricondurre la norma ? quella del coordinamento informativo, che l'art. 117, secondo comma, lettera r) attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato.

La questione sarebbe comunque infondata anche qualora si ammettesse che la materia sia quella della ?armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario?, dal momento che la norma impugnata non pu? essere considerata di dettaglio, perch? si limita ad imporre a tutti gli enti che rientrano nella finanza pubblica un obbligo di informazione in modo che il coordinamento sia effettivo: i controlli sarebbero solo quelli previsti dalla legislazione gi? in vigore, mentre i doveri di informazione si pongono l'obiettivo di renderli possibili in modo organico.

La breve, ma chiara ed efficace motivazione della sentenza della Corte Costituzionale espone i motivi per cui deve ritenersi infondata la questione di legittimit? costituzionale avanzata dalla Regione Veneto contro la norma che obbliga tutte le Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) alla trasmissione agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti degli atti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Afferma la Consulta che questa norma ? espressione di un **principio fondamentale in materia di ?armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica?** (che ? materia affidata alla competenza ripartita di Stato e Regioni), tendente a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilit? interno.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 36 del 2004 (successiva dunque alla riforma del titolo V della Costituzione), ha gi? affermato in precedenza che non ? contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, **vincoli alle politiche di bilancio, pur se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti**, da ci? facendo derivare ? nell'esaminare una norma della legge finanziaria del 2002 (art. 24 della legge n. 448 del 2001) ? la legittimit? della trasmissione a fini di controllo al **Ministero dell'economia** da parte di regioni, province e comuni, di informazioni relative ad incassi e pagamenti effettuati.

Pertanto osserva la Corte costituzionale che, se rientra nei limiti delle norme che lo Stato ha la competenza ad emanare nella materia del coordinamento della finanza pubblica, la previsione di un'ingerenza, nell'attivit? di Regioni ed enti locali, esercitata da un **organo dello Stato**, a maggior ragione deve ritenersi **legittimo il controllo svolto da un organo terzo** quale ? la **Corte dei conti**.

Lo stesso giudice della legittimit? costituzionale d? atto di parte di quanto affermato dalla difesa della Regione Veneto, ossia che con il nuovo titolo V della Costituzione, **i controlli di legittimit? sugli atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento**, a seguito

dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, ma **questo non esclude la persistente legittimità**, da un lato, dei **c.d. controlli interni (cfr. art. 147 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000) e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti**, legittimità già riconosciuta da una molteplicità di decisioni di questa Corte sulla base di norme costituzionali diverse da quelle abrogate (cfr. sentenze nn. 470 del 1997; 335 e 29 del 1995), fra le quali **proprio l'art. 97 della Costituzione**, invocato quale ulteriore parametro con il quale contrasterebbe la norma impugnata.

Proprio la norma impugnata che obbliga alla comunicazione del riconoscimento del debito fuori bilancio assoggetta una tipologia di provvedimenti, indici di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale e viene altresì incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno ed è sicuramente conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni, non rappresentando certo un inutile aggravio burocratico dell'attività degli enti pubblici, come probabilmente tra l'altro voleva rappresentarlo la Regione Veneto nel suo ricorso.

Chi ha paura della trasparenza e del controllo sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio ?? I malintesi sul concetto di autonomia finanziaria di alcune Pubbliche Amministrazioni, all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione Repubblicana.

?

La sentenza della Corte Costituzionale ribadisce la piena legittimità del dovere di comunicare alla Procura della Corte dei conti, per l'eventuale accertamento del danno erariale e agli organi di controllo degli atti con cui viene riconosciuto un debito fuori bilancio da parte delle Pubbliche Amministrazioni (Regioni, Province, Comuni, Ipad, Aziende sanitarie etc.).

Non sembra che la riforma del titolo V della Costituzione abbia stravolto **il sistema di funzionamento della contabilità pubblica** cui gli enti locali e le stesse Regioni restano soggette.

La spesa di questi soggetti pubblici resta soggetta alla previa approvazione del bilancio preventivo annuale da parte dell'organo assembleare e alle fasi previste obbligatoriamente dalla legge ossia previsione, impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento.

Ora è forse il caso di ricordare che le prime due fasi della spesa sono fondamentali per il rispetto della regolarità del complessivo funzionamento dell'ente pubblico.

Se si prescindesse in tutto o in parte da queste due fasi verrebbe meno non solo il controllo della Corte dei

conti o di altri organi specializzati nel controllo, ma verrebbe meno il controllo democratico dell'organo assembleare o consiliare, quello che è espressione del popolo sovrano che lo ha eletto e che deve approvare il bilancio preventivo annuale, il bilancio pluriennale e la Relazione previsionale e programmatica, sul quale poi si fonderanno il PEG e i programmi ed obiettivi dell'organo esecutivo e dei dirigenti.

Non può essere messa in secondo piano l'importanza del bilancio preventivo e dell'impegno di spesa che ad esso fa riferimento, attribuendosi importanza solo al risultato finale, che viene verificato con il controllo di gestione e con l'approvazione del rendiconto consuntivo (che per l'appunto effettua l'organo di partenza ovvero il Consiglio).

L'ente pubblico pur avendo assunto alcune caratteristiche del soggetto privato, **non si è trasformato in soggetto privato ed il suo obiettivo non è il lucro**, ma quei fini pubblici che sono stati selezionati e posti, attraverso una scelta politica, in ordine di priorità previsto proprio dall'organo assembleare.

L'impegno di spesa come osserva l'art. 183 del T.U.EE.LL.: *«L'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata e determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata ai sensi dell'articolo 151»*, non può dunque nel nome di qualche malintesa autonomia finanziaria, sia pure dopo che è diventato atto gestionale effettuabile dal dirigente con propria determinazione, considerarsi un **mero atto facoltativo**, sostituibile tranquillamente, a valle, con l'atto di riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte del Consiglio comunale.

L'impegno di spesa è la fase di diritto dell'uscita, quello che fa seguito al perfezionamento giuridico dell'obbligazione, alla determinazione della somma da pagare, all'individuazione del soggetto creditore dell'ente, all'indicazione della ragione del credito e alla costituzione del vincolo sullo stanziamento del bilancio.

Ci sono spese impegnate per il semplice fatto di essere **previste in bilancio** (c.d. impegni automatici) trattamento economico gabellare al personale dipendente, ratei di ammortamento dei mutui, spese per contratti o per disposizioni di leggi.

Le **eccezioni alla procedura di spesa pubblica** senza la fase preventiva dell'impegno di spesa, sono tassative: i lavori di somma urgenza dovuti ad eventi eccezionali ed imprevedibili, nel qual caso l'ordinazione del pagamento fatta a terzi è regolarizzata a pena di decadenza entro 30 gg. e comunque entro il 31 dicembre dell'anno, se a tale data non sono ancora scaduti i trenta gg.

In base all'art. 194 del T.U.EE.LL. sono **riconoscibili con la sola delibera consiliare** i debiti fuori bilancio, quando derivano da: sentenze esecutive, copertura di perdite di consorzi, aziende speciali,

ricapitalizzazioni di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali, procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità.

Pertanto il debito fuori bilancio era e resta, anche dopo la riforma della Costituzione, un **fallimento del normale sistema contabile, ovvero una sua patologia**.

È ben vero che il rigore del legislatore nel T.U.EE.LL. nel sanzionare i debiti fuori bilancio appare attenuato rispetto alla originaria versione del d.l. 66/1989.

Ora la possibilità di riconoscere i debiti fuori bilancio è stata lasciata agli enti in tutti gli esercizi finanziari, mentre negli anni passati venivano stabiliti dei termini perentori.

Nel nuovo sistema, dopo **alcune pronunce della Corte Costituzionale degli anni '90**, che hanno messo in evidenza il problema del possibile arricchimento ingiustificato dell'ente pubblico rispetto alle spese ordinate ma non impegnate dal funzionario o amministratore dell'ente, è stato **esteso l'ambito delle categorie di debiti fuori bilancio riconoscibili**, ossia di quelli per i quali non si verifica la rottura del rapporto organico tra l'ordinatore di spesa e l'ente di cui è membro o rappresentante (in modo che l'obbligazione con il terzo prestatore di servizi o fornitore di beni intercorra direttamente e solamente con lui).

La categoria residuale **dell'art. 194 (lett. e)** prevede infatti tra i debiti fuori bilancio riconoscibili quelli *per l'acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi previsti per l'assunzione degli impegni e l'effettuazione di spese nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente nell'ambito di espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza*.

Tuttavia anche in queste situazioni si opera **in un regime di sanatoria**, in cui devono intervenire prima gli organi tecnici e finanziari a dire e certificare se effettivamente il bene o il servizio era per l'espletamento di pubbliche funzioni e servizi, se è stato consegnato e utilizzato dall'ente, se il prezzo era congruo e poi il Consiglio, con propria delibera approverà o meno detto riconoscimento.

L'eccezione, che il nostro legislatore si è rassegnato ad ammettere, vista l'impossibilità di cancellare il fenomeno, **non può certo diventare la regola**, altrimenti il bilancio preventivo, il PEG e i programmi ad esso connessi perderebbero ogni significato, stravolgendo la volontà dell'assemblea e in ultima analisi quella della collettività che l'ha votata.

Non potranno mai essere riconosciuti, in quanto privi di ogni utilità, gli oneri per interessi, spese giudiziali e, in genere tutti i maggiori esborsi conseguenti al ritardato pagamento delle stesse forniture, la cui imputazione rimarrà inevitabilmente, a carico esclusivo dei diretti responsabili ai sensi dell'art. 191 del T.U.EE.LL.

Un ulteriore chiaro segno dello sfavore mantenuto dal legislatore nei confronti della presenza (e della creazione) di debiti fuori bilancio è nell'art. 191 del T.U.EE.LL., dove prevede come sanzione il blocco

degli ulteriori impegni salvo quelli obbligatori per legge: ?Agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, disavanzo di amministrazione ovvero indichino debiti fuori bilancio per i quali non sono stati validamente adottati i provvedimenti di cui all'articolo 193, e' fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni gia' assunti nei precedenti esercizi?.

Tornando alla norma di legge impugnata dalla Regione Veneto, essa dunque ha ancora piena ragione di esistere, non essendo certo venute meno le ragioni del controllo sui debiti fuori bilancio (invero sempre assai frequenti come risulta dalle Relazioni al Parlamento della Sezione Autonomie della Corte dei conti) che altrimenti, in assenza dei controlli di legittimit? prima garantiti sia dal segretario comunale che dai CO.RE.CO., che erano tenuti a segnalare a loro volta i debiti fuori bilancio alla Procura della Corte dei conti, diventerebbero facilmente la regola in spregio del principio di vincolativit? del bilancio, della pubblicit? e trasparenza e dell? economicit? ed efficienza, in quanto la programmazione e pianificazione (strumenti indispensabili per il buon andamento della P.A.) verrebbero a saltare in tutto o in parte.

Non ? dunque solo l?interesse al raggiungimento degli obiettivi finanziari nazionali come il patto di stabilit? o simili, ma il rispetto dei principi fondamentali dell?ordinamento, alla base di questo dovere specifico di comunicazione, che non pu? neanche essere ritenuto *implicito* nell?autonomo dovere di denuncia del possibile danno erariale, di per s? scarsamente rispettato e che spesso richiede una capacit? di analisi giuridica della fattispecie che i dirigenti e amministratori delle migliaia di enti pubblici italiani non possiedono.

Il riconoscimento del debito fuori bilancio pu? sottendere o meno alla presenza di un danno erariale, ma di per s? costituisce una patologia della procedura di spesa, non solo un *mero indice di patologia*, come afferma la Corte Costituzionale nella sentenza che si commenta, oltrech? un elemento utile per verificare il rispetto del patto di stabilit? e degli obiettivi nazionali di contenimento della spesa pubblica.

[clicca qui per?leggere la sentenza](#)

<https://www.diritto.it/commento-alla-sentenza-della-corte-costituzionale-n-64-depositata-il-29-gennaio-2005-che-afferma-la-legittimita-costituzionale-del-dovere-di-comunicare-alla-procura-regionale-della-corte-dei-conti-e/>