

Atti di riconoscimento di debito delle pubbliche amministrazioni - regime dei controlli - non assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti emanati dagli organi dello stato inferiori per somma ad un decimo della soglia comuni

Autore: Francaviglia Rosa, Brunelli Marco

In: Diritto amministrativo

La delibera che qui si annota? risolve una questione di massima di notevole importanza ossia quella concernente il regime dei controlli? sui provvedimenti relativi ad atti di riconoscimento di debito da parte di Pubbliche Amministrazioni ed, in particolare, in punto assoggettamento al controllo preventivo di legittimità? La questione di massima verte sull? art. 23, comma 5?, L. n. 289/2002 (Legge Finanziaria per il 2003) che prescrive l? inoltro agli organi di controllo? ed alla competente Procura contabile? degli atti ricognitivi di debito. La Sezione rileva, in vigenza della L. n. 20/1994,? che tale istituto va ricondotto? nell? ambito dei contratti passivi? dello Stato e, perci?, assoggettabile? a controllo dei soli provvedimenti superiori, per somma,? di un decimo rispetto alla soglia comunitaria.

Occorre, quindi, valutare se detto orientamento giurisprudenziale sia o meno inciso dal succitato art. 23 . Rectius: se vadano sottoposti al controllo preventivo di legittimità?? i soli provvedimenti esorbitanti? tali limiti od indifferenziatamente ogni provvedimento senza alcuna limitazione di somma. L? art. 23, peraltro, ha una formulazione generica? ed indeterminata?? ed ? finalizzato a richiamare l? attenzione di tutti i soggetti rientranti nella vasta gamma delle P.A.? in relazione alla necessit? che i provvedimenti di riconoscimento di debito, suscettibili di prestarsi ad abusi mediante l? elusione delle ordinarie procedure? di negoziazione, vadano controllati dagli organi di controllo interno e/o esterno . Sotto tale profilo, l? art. 23, ordunque, non innova al regime pregresso. Tuttavia, il suo carattere innovativo od integrativo ?sussiste in connessione con quegli ordinamenti pubblici? privi di una previsione di controllo? nei confronti dei menzionati atti ricognitivi. La ? ratio ? ispiratrice della summenzionata? disposizione ? desumibile dall? inoltro degli atti sia agli organi di controllo che alla Procura contabile, a fini di prevenzione e di repressione? di abusi in subiecta materia? sia con riferimento alla illeggittimit? che alla illiceit?. Dicotomia illiceit?-illeggittimit? che paventa il pericolo di danno all? ***** (illiceit?)

conseguendone l' inoltro dell' atto ricognitivo alla Procura contabile , nonch' l' eventuale illegittimit' dello stesso? scaturente dalla compresenza di vizi che, pure a voler prescindere da danno pubblico,? lo rendono comunque censurabile? e sindacabile. La questione di massima viene risolta dalla Corte nel senso della non assoggettabilit' al controllo preventivo di legittimit'? i provvedimenti de quibus emanati dagli organi statuali che siano inferiori? per somma ad un decimo della soglia comunitaria? analogamente ai contratti passivi dello Stato stesso, giusto quanto prescritto dall' art. 3, lett. g), ultimo periodo, Legge n. 20/1994.?

????????????

Deliberazione n. 17/2003/P

REPUBBLICA ITALIANA

La

Corte dei Conti

Sezione centrale di Controllo di legittimit' su atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

nell'adunanza congiunta I e II Collegio

del 4 dicembre 2003

Visto il decreto direttoriale del 26 settembre 2003 (C.d.C. 2147) con il quale l'Amministrazione dell'Economia e delle Finanze si ? riconosciuta debitrice della somma di ? 158.826,33 per canoni di locazione a favore della sig.a ***** e dei sigg.ri *****;

????????????? vista la Relazione del Consigliere Delegato al Controllo sugli Atti del Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 19 novembre 2003;

????????????? vista l'Ordinanza in data 24 novembre 2003 con la quale il Presidente della Sezione Centrale di Controllo di legittimit' sugli Atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha convocato per l'adunanza odierna il I e II Collegio della Sezione;

????????????? vista la nota della Sezione Centrale di Controllo in data 24 novembre con la quale la predetta ordinanza ? stata trasmessa al Ministero dell'Economia e delle Finanze ? Gabinetto ? al Ministero dell'Economia e delle Finanze ? Dipartimento per le Politiche Fiscali Ufficio Amministrazione delle risorse ? al Ministero dell'Economia e delle Finanze Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

????????????? visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei Conti approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

????????????? vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

????????? visto l'art. 27 della legge 24 novembre 2000 n. 340;

????????? udito il relatore Cons. *****;

????????? intervenuto il rappresentante del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

????????? ritenuto in

F? A? T? T? O

????????? Con il decreto direttoriale n. 67795 del 26 settembre 2003, l'Amministrazione dell'Economia e delle finanze ? Dipartimento per le politiche fiscali ? si ? riconosciuta debitrice della complessiva somma di ? 158.826,33 per canoni di locazione a favore della sig.a ***** e dei sigg.ri ***** con i quali in data 14 ottobre 1989 aveva stipulato un contratto di locazione di un immobile di loro propriet? in uso alla Commissione tributaria di 1? grado di Forl?, per un canone annuo di lire 73.800.000.

????????? I pagamenti del canone erano stati regolarizzati solo fino al 31 dicembre 1999 dopo di che, essendo intervenuta la recessione dal contratto da parte del Comune di Forl?, ne ? derivato un periodo di occupazione extracontrattuale che va dal 1? gennaio 2000 al 31 marzo 2003, relativamente al quale l'Amministrazione, acquisito il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato in merito al canone, si ? riconosciuta, appunto, debitrice della citata complessiva somma di ? 158.826,33.

????????? Il competente Ufficio di controllo di questa Corte pur non ravvisando vizi di legittimit? nel provvedimento in esame, ha comunque ritenuto di dover proporre il deferimento del provvedimento stesso alla Sezione Centrale di controllo, onde acquisire una decisione collegiale di massima sulla esatta interpretazione dell'art. 23, co. 5, della legge 289/2002 (finanziaria per il 2003) che prevede la trasmissione agli Organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti dei provvedimenti di riconoscimento di debito.

????????? Al riguardo, difatti, considerata la giurisprudenza di questa medesima Sezione del controllo che, nella vigenza della legge n. 20 del 1994, ha ricondotto l'istituto del riconoscimento di debito nell'area dei contratti passivi dello Stato (v. per tutte, Del. n. 74 del 1994) sancendo anche per il citato istituto, come per i contratti passivi, l'assoggettamento al controllo dei soli provvedimenti al di sopra, per somma, di un decimo della soglia comunitaria, ? da decidere se tale indirizzo giurisprudenziale sia da ritenere innovato dal richiamato art. 23. Pi? in particolare se debbano, quindi, continuare ad essere riscontrati, in sede di controllo preventivo di legittimit? di questa Corte, i soli provvedimenti al di sopra di quel limite oppure, al contrario, tutti i provvedimenti senza limitazione di somma. La soluzione di tale quesito era stata, tra l'altro, sollecitata anche da parte del Presidente di questa Sezione Centrale di controllo.

????????? E? presente alla odierna Adunanza per l'Amministrazione il dott. ***** , ***** , che ha sinteticamente rappresentato la volont? dell'Amministrazione medesima di

utilizzare l'istituto di che trattasi nei soli casi di estrema necessit?, nel mentre per la questione inerente alla eventuale limitazione del controllo ai soli provvedimenti al di sopra, per somma, di un decimo della soglia comunitaria, si ? rimesso alla soluzione che sar? data dalla Sezione al riguardo.

DIRITTO

??????????? Come risulta dalla rassegna in fatto, la Sezione ? chiamata a decidere, in presenza dell'art. 23 c. 5 della legge n. 289/2002 (finanziaria per il 2003) che prevede l'obbligo ?delle Amministrazioni pubbliche di cui all'art.1 comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165? di trasmettere i provvedimenti di riconoscimento di debito agli organi di controllo e alla Procura della Corte dei Conti, se il citato obbligo di trasmissione ai fini del controllo preventivo di legittimit? della Corte medesima, comprenda tutti i provvedimenti di riconoscimento di debito senza alcuna limitazione di somma, ovvero soltanto i provvedimenti superiori, per importo, ad un decimo della soglia comunitaria.

??????????? Tale dubbio si pone in quanto, secondo la giurisprudenza di questa Sezione, formatasi dopo l'avvento della legge n. 20 del 1994, (tra le altre, Deliberazioni n. 74, 112, 132 e 146 del 1994; n. 53, 101 e 163 del 1995) il controllo preventivo della Corte ?in subiecta materia? riguarda solo i provvedimenti superiori al limite anzidetto, in analogia ai contratti passivi dello Stato per i quali, come ? noto, l'art. 3 lett.g) ultimo periodo? della richiamata legge n. 20 del 1994 ne prevede il controllo solo se di importo superiore a un decimo della soglia comunitaria.

??????????? L'assimilazione dei due citati istituti (riconoscimento di debito e contratto) ai fini del controllo? che ne occupa?? da ricondurre, secondo la richiamata giurisprudenza di questa Corte, alla ?equivalenza degli effetti? da essi prodotti. Occorre quindi stabilire se il descritto consolidato indirizzo giurisprudenziale sia ora da ritenere innovato dal ripetuto art. 23 legge 289/2002 ovvero, al contrario, sia rimasto immutato.

??????????? Sul punto non ? inopportuno rilevare come il competente Ufficio di controllo di questa Corte abbia ritenuto, in sede istruttoria, l'art. 23 citato, attesa la sua finalit? di remora e di deterrente degli abusi operati dalle Pubbliche Amministrazioni ?in subiecta materia?, applicabile a tutti i provvedimenti di riconoscimento di debito senza limitazione di somma, nel presupposto che la norma si atteggiasse a supporto normativo autonomo e unilaterale delle obbligazioni in essi contenute. Ci? in sintonia con gli articoli 1173 e 1188 c.c. che nel quadro delle fonti delle obbligazioni, riconoscono quella connotazione autonoma alla figura del ?riconoscimento di debito?. Ma la Sezione ? melius re perpensa ? non ha condiviso la descritta costruzione per le seguenti considerazioni:

- a)????????????????????? a giudizio della Sezione, l'art. 23 pi? volte citato, dalla formulazione generica e indeterminata, ha inteso richiamare l'attenzione di tutti i soggetti rientranti

nella vasta gamma della Pubblica Amministrazione, tra i quali ?gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istruzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunit? montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali regionali e locali, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale? sulla necessit? che i provvedimenti di riconoscimento di debito, suscettibili di prestarsi ad abusi attraverso la elusione delle ordinarie procedure di negoziazione, vengano controllati e vagliati dai rispettivi organi di controllo, siano questi organi di controllo interno che esterno. E ci? deve avvenire, secondo la interpretazione della Sezione, nel rispetto delle regole dell?ordinamento di riferimento di ciascun organo di controllo;

b)????????????????? nessuna finalit? innovativa o selettiva appare rinvenirsi nella suddetta norma, che riguardi in particolare il controllo? preventivo di legittimit? di questa Corte il cui ordinamento? - come gi? visto ? contemplava gi? e contempla tuttora, per estensione giurisprudenziale, quel controllo preventivo sui provvedimenti di che trattasi. Per converso, la richiamata norma, ? da ritenere innovativa o integrativa di quegli ordinamenti che, nell?ampio quadro plurisoggettivo della P.A., siano, per caso, sprovvisti di una previsione di controllo nei confronti dei menzionati atti di riconoscimento di debito.

Ci? posto, ? da ravvisare, in ogni caso, nella ?ratio? del pi? volte citato art. 23 il cui disposto contempla contestualmente la trasmissione degli atti agli Organi di controllo nonch? alla Procura della Corte dei Conti, un intendimento accorto e puntuale del legislatore nel voler prevenire e reprimere gli abusi ?in subiecta materia? sia sotto il profilo della ?illegittimit?? che sotto il profilo della ?illiceit??.

????????????? La tradizionale dicotomia ?illegittimit? ? illiceit?? secondo anche la consolidata dottrina e giurisprudenza di questa Corte, ? ben presente nella ?ratio?, del legislatore il quale evoca, da un lato, il pericolo del ?danno erariale? (illiceit?) da cui l?obbligo, appunto, di trasmissione dell?atto (di riconoscimento di debito) alla Procura di questa Corte e, dall?altro, l?eventuale illegittimit? dell?atto stesso derivante, cio?, dalla presenza di vizi che, a prescindere dal danno erariale, lo rendano ugualmente censurabile e sanzionabile. Da qui l?obbligo di trasmissione di esso agli Organi di controllo.

????????????? Sul piano della correttezza del riconoscimento del debito, non ? inopportuno rammentare come la giurisprudenza di questa Corte nonch? della Suprema Corte di Cassazione abbiano enunciato,

prima e dopo l'avvento della legge 20 del 1994, importanti principi che, essendo tuttora attuali, val la pena di richiamare di seguito: in Corte conti Sez. Contr. n. 519 del 1973 e, analogamente, in Corte di Cass. n. 9859 del 1990 e n. 9531 del 1996, si afferma che "in correlazione col carattere di sussidiarietà dell'azione di arricchimento, non è praticabile il riconoscimento di debito laddove esiste già un legittimo rapporto contrattuale che di per sé esclude che la locupletazione sia avvenuta senza giusta causa"; in Corte conti Sez. Contr. nn. 1340 e 1398 del 1983, idem n. 1542 del 1984, si afferma che il riconoscimento di debito non può essere utilizzato per eludere norme cogenti ivi comprese quelle contabili, quale l'effettuazione di spese oltre le disponibilità di bilancio o in violazione dei principi di annualità e di competenza; in Corte conti Sez. Contr. n. 53 del 1992, si legge che il riconoscimento di debito non può essere utilizzato per eludere pattuizioni contrattuali e riconoscere prestazioni in esso (rapporto contrattuale) non comprese o escluse. Inoltre, in Corte conti Sez. Contr. n. 123 del 1995, si afferma che il riconoscimento di debito non può essere adoperato come strumento ricorrente e sistematico.

Peraltro i cennati principi, la cui osservanza va particolarmente verificata in sede di controllo e di giurisdizione contabile, appaiono riecheggiare nei lavori preparatori del recente e più volte citato art. 23 legge 289, e che cosa si esprimono nell'obbligo di denuncia alla Corte dei Conti, nell'ipotesi di provvedimenti emanati per il riconoscimento di debito, risponde alle finalità di porre una remora al ricorso frequente a tale istituto giuridico da parte della Pubblica Amministrazione.

L'istituto stesso, il cui uso si intende scoraggiare, ha finito per rappresentare, nel corso del tempo, una comoda via per eludere le procedure ordinarie e l'accertamento previo delle disponibilità di bilancio.

Con la cennata previsione viene, pertanto, restituito all'istituto giuridico in rassegna la sua originaria connotazione di strumento residuale dell'ordinamento, il ricorso al quale si legittima solo in presenza di comprovate e obiettive difficoltà ad accedere agli ordinari mezzi previsti per la costituzione di rapporti con soggetti terzi.

Conclusivamente, le esposte considerazioni, a parte i principi giurisprudenziali dianzi richiamati, inducono il Collegio a ritenere risolta la questione di massima qui deferita, nel senso che non sono assoggettabili al controllo preventivo di legittimità di questa Corte i provvedimenti di riconoscimento di debito emanati dagli Organi dello Stato, inferiori, per somma, ad un decimo della soglia comunitaria, analogamente ai contratti passivi dello Stato stesso, secondo la regola di cui all'art.3 lett.g) ultimo periodo, della legge n. 20 del 1994.

P.Q.M.

giurisprudenza della Sezione del Controllo della Corte dei conti ? assimilabile per la equivalenza degli effetti, al contratto ed ? pertanto assoggettato al controllo della Corte ai sensi dell'art. 3 e 1 lett. g)?? della legge n. 20/1994.

L'art. 23 della legge n. 289/2002 che in modo esplicito ha disposto che gli atti di riconoscimento di debito siano controllati e vagliati dagli organi di controllo, non presenta carattere innovativo per quanto riguarda il controllo

preventivo di legittimità? della Corte dei conti il cui ordinamento giuridico contemplava per estensione giurisprudenziale il controllo sui detti atti.

Continua, pertanto, ad applicarsi la regola di cui al citato art. 3 e 1 lett. g) legge n. 20/1994 nel senso che sono soggetti al controllo preventivo gli atti di riconoscimento del debito di valore superiore ad un decimo del valore comunitario analogamente ai contratti passivi dello Stato.

?

?

<https://www.diritto.it/atti-di-riconoscimento-di-debito-delle-pubbliche-amministrazioni-regime-dei-controlli-non-assoggettabilita-a-controllo-preventivo-di-legittimita-dei-provvedimenti-emanati-dagli/>