



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

Composta dai Magistrati:

Dott. Fulvio Maria Longavita	Presidente Relatore
Dott. Vincenzo Busa	Consigliere
Dott. Francesco Belsanti	Primo Referendario
Dott.ssa Beatrice Meniconi	Primo Referendario

nella Camera di consiglio dell'11 settembre 2017

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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 il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTO il D.L. del 1 luglio 2009, n.78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante, tra l'altro, disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie dell'Umbria in data 4 agosto 2017, con la quale è stata trasmessa una richiesta di parere del Sindaco del Comune di Trevi, ex nota del 26 luglio 2017, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla richiesta di parere all'esame collegiale della Sezione convocata per l'11 settembre 2017;

UDITO il relatore, Pres. Fulvio Maria Longavita;

FATTO

1) – Il Sindaco del Comune di Trevi ha inoltrato a questa Sezione regionale di controllo, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, una richiesta di parere, ex art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, "in merito alla sussistenza dell'obbligo per il Comune [...] di riconoscere il debito fuori bilancio derivante da sentenza [esecutiva, non ancora passata in giudicato] onde addivenire alla sottoscrizione della transazione, ovvero [...] sottoscrivere la transazione con la controparte, in alternativa al riconoscimento del debito derivante dalla [predetta] sentenza, [così] attivando le ordinarie procedure contabili di spesa" (v. pag. 2).

2) – Con la richiesta di parere in rassegna, il Sindaco del suddetto Comune ha fatto presente, in fatto, che:

- "il Comune di Trevi è destinatario di una sentenza esecutiva della Corte di Appello di Perugia non ancora passata in giudicato, con la quale l'Ente è stato condannato al pagamento di somme" di danaro;
- "l'Ente ha proposto ricorso in Cassazione, avverso da controricorso [della] parte vincitrice [in] appello";

- in tale contesto, "è emersa la volontà delle parti di addivenire ad un accordo transattivo che preveda in favore del Comune l'abbattimento totale degli interessi legali dovuti per effetto della sentenza citata, contestualmente alla rinuncia [...] al ricorso in Cassazione";
- "la somma necessaria [alla transazione] risulta integralmente prevista in bilancio al fondo rischio contenzioso" (v. pag. 1).

2.1) – In diritto, invece, nella richiesta di parere si è fatto presente che sussiste un indirizzo contrastante tra le Sezioni territoriali di controllo di questa Corte, circa la possibilità di addivenire ad una transazione in alternativa al riconoscimento di debito da "sentenze esecutive", ex art. 194, comma 1, lettera a), TUEL.

Al riguardo, dopo aver evidenziato – sul piano generale – che sussiste ormai un "orientamento consolidato [sul fatto che] l'elencazione delle fattispecie di riconoscimento di debito fuori bilancio è [...] tassativa e non può estendersi alle transazioni" (sono state richiamate in proposito: "Sez. Piemonte, del. n.4/2007; Sez. Basilicata, del. n.16/2007; Sez. Puglia del. n.106/2009" e, di questa Sezione, del. n. 123/2015), si è sottolineato come la particolarità del caso prospettato "riguard[ia] la conclusione di un accordo transattivo, [a seguito] di sentenza esecutiva ex lege", per il quale:

a) la Sezione di Controllo per la Toscana, con parere n.30/2008, ritiene che: *l'Ente, a fronte di sentenza esecutiva, [qualora] voglia [...] pervenire ad un accordo transattivo, **non [è tenuto al] riconoscimento della legittimità del debito**, che peraltro risulterebbe contraddittorio rispetto al contenuto della volontà transattiva, che si vuole porre in essere"* (grassetto e sottolineatura sono propri del quesito);

b) "la Sezione di controllo per la Puglia, con la recentissima delibera n.57/2017, [invece] pare esprimere un orientamento di segno opposto, sostenendo che: **in presenza di una sentenza esecutiva sfavorevole, [...] l'Ente dovrebbe procedere prima di tutto al riconoscimento di debito fuori bilancio per la somma determinata con la sentenza e poi, eventualmente, laddove [...] ci sia [ancora] la disponibilità a procedere a reciproche concessioni, all'approvazione di una transazione. Non è possibile infatti, [...] a prescindere dall'effettivo fine perseguito, non ottemperare ad un preciso obbligo di legge, [così che], in presenza di una sentenza esecutiva sfavorevole, la transazione deve eventualmente intervenire dopo il riconoscimento di debito fuori bilancio**" (grassetto e sottolineatura sono propri del quesito).

2.2) – Di qui la richiesta di parere all'esame del Collegio, volto a conoscere se, in presenza di una sentenza esecutiva di condanna di un Comune al pagamento di somme di danaro, debba necessariamente procedersi a riconoscimento di debito prima di addivenire ad una transazione che riduca gli oneri a carico del Comune stesso, o si possa procedere direttamente alla stipula della transazione, "attivando [...] le ordinarie procedure contabili di spesa, tenuto conto che la somma necessaria risulta integralmente prevista in bilancio, al fondo rischio contenzioso" .

3) – Il Consiglio delle Autonomie Locali ha trasmesso la riferita richiesta di parere con nota-pec del 4 agosto 2017, pervenuta a questa Sezione in pari data, prot. n. 1532.

DIRITTO

4) – La richiesta di parere all'esame del Collegio è soggettivamente ed oggettivamente ammissibile, in quanto promana dal Sindaco del Comune di Trevi (profilo soggettivo) ed attiene alla materia della "contabilità pubblica", ex art. 7, comma 8, della l. n.131/2003 (profilo oggettivo *ratione materiae*), come evidenziano – da quest'ultimo punto di vista – i numerosi pareri che sono stati resi da questa Corte in materia di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni, alcuni dei quali richiamati nella stessa, menzionata richiesta di parere.

4.1) – Ancora sotto il profilo oggettivo (*ratione officii*), la richiesta di parere in riferimento è ammissibile perché, sebbene occasionata dalla composizione di una problematica specifica, alla quale non risulta che l'Ente abbia ancora dato soluzione¹, involge aspetti interpretativi di portata generale ed astratta sui rapporti tra riconoscimento di debito ex art. 194, comma 1, lettera a) TUEL e transazione della lite, oggetto della sentenza stessa, non ancora passata in giudicato.

4.2) – Il Collegio, nell'attività di competenza di questa Corte, valuterà solo tali profili generali ed astratti, rimettendo alle responsabili determinazioni dell'Ente che ha formulato il quesito la soluzione specifica del caso concreto.

5) – Ciò premesso, nel merito, si rileva che i profili per i quali l'Ente ha formulato la richiesta di parere all'esame, nella loro più intrinseca consistenza, attengono alla verifica della sussistenza (o meno) della giuridica possibilità di pervenire alla transazione di una lite, oggetto di sentenza esecutiva non ancora passata in giudicato, senza la preventiva adozione di un prodromico provvedimento di riconoscimento di debito (ex art. 194, co. 1, lettera a, TUEL), quale 'atto dovuto' per la transazione stessa.

5.1) – Il Collegio, al fine di dare una risposta davvero aderente agli orientamenti di questa Corte, rileva anzitutto che il preteso contrasto dal quale scaturirebbe la necessità del chiarimento di cui alla richiesta di parere in riferimento, nei termini in cui è stato prospettato dal Comune di Trevi, è frutto dell'erronea lettura della deliberazione della Sezione di controllo per la Toscana n. 30/2008, per come è richiamata nella successiva deliberazione n. 132/2010 della medesima Sezione.

5.1.1) – Il parere che è stato reso con la menzionata deliberazione n. 30/2008, invero, non ha affatto riguardato l'ipotesi – oggi all'esame – di una transazione conseguente a

¹ Qualora l'Ente si fosse già attivato per la soluzione della problematica prospettata, è evidente che l'emanando parere non avrebbe alcun effetto ai fini esonerativi di eventuali responsabilità erariali, ex artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, c. giust. cont.

“sentenza esecutiva” di condanna al pagamento di somme di danaro a carico di un ente locale, alternativa al “riconoscimento di debito fuori bilancio” (ex art. 194, co. 1, lettera a, TUEL).

Nel predetto parere, anzi, si è ben evidenziato che, mentre “i debiti [fuori bilancio] derivanti da sentenze esecutive sono [...] riconducibili al concetto di sopravvenienze passive, in quanto [...] prescindono necessariamente da un previo impegno di spesa”², il giudizio risarcitorio per il quale era stata allora ipotizzata la transazione, faceva seguito ad una “sentenza TAR [priva di efficacia esecutiva], che si esprime[va] soltanto in merito alla legittimità del comportamento dell’Ente, [in relazione] alla nascita del [solo] diritto al risarcimento del danno, conseguente alla lesione dell’interesse legittimo, accertata con [la menzionata] sentenza” TAR (v. paragrafo 3, penultimo capoverso, della richiamata deliberazione n. 30/2008, nel testo pubblicato nella banca data di questa Corte).

5.1.2) – Neppure la deliberazione n.4/2007 della Sezione di controllo per il Piemonte, richiamata nella deliberazione n. 30/2008 della Sezione per la Toscana (v. ancora paragrafo 3 di tale deliberazione), ha avuto a riferimento una ipotesi di transazione conseguente a “sentenza esecutiva”, ex art. 194, co. 1, lett. a) TUEL.

5.1.3) – Una simile ipotesi, invece, è stata esaminata dalla Sezione di Controllo per la Puglia, con la deliberazione n. 57/2017.

La peculiarità della fattispecie, ha indotto i magistrati pugliesi a:

- a) negare rilevanza al generale carattere di alternatività della transazione rispetto al riconoscimento di debito;
- b) affermare che, in casi del genere, la transazione è possibile solo dopo “il riconoscimento del debito fuori bilancio, per la somma determinata con la sentenza” (v. paragrafo 10, pag. 38, ultimo capoverso della citata delib. n. 57/2017 nel testo pubblicato nella banca data di questa Corte).

Secondo la predetta Sezione: “non è possibile, in ogni caso e a prescindere dall’effettivo fine perseguito [con la transazione], non ottemperare ad un preciso obbligo di legge, [costituito dal] riconoscimento del debito fuori bilancio derivante da una sentenza esecutiva, avvalendosi di un istituto giuridico di carattere eccezionale”, come la transazione stessa (v. ancora paragrafo 10, pag. 38, ultimo capoverso della delib. n. 57/2017), anche al fine di assicurare la comunicazione del relativo provvedimento alla Corte dei conti, ai sensi dell’art. 23, co. 5, della l. n.289/2002, in relazione alle “esigenze di contenimento della spesa pubblica ed [...] al principio di buon andamento”, considerate dalla “Corte costituzionale [con la sentenza] n.64/2005”³ (v. pag. 35, fine, e pag. 36, della ripetuta deliberazione n. 57/2017).

² Trattasi, ovviamente, di impegno contabile (ex art. 191 TUEL), posto che l’“impegno di spesa”, ovvero l’obbligazione giuridicamente perfezionata, con determinazione: a) della somma da pagare, b) del soggetto creditore, c) della ragione del debito e c) del relativo termine di scadenza (ex art. 183 TUEL), nasce direttamente dalla sentenza (ex art. 194, comma 1, lettera a TUEL).

³ Più precisamente, con la sentenza n.64/2005 la Corte Cost. ha chiarito che il dovere di trasmissione fissato dall’art. 23, co. 5 della l. n.289/2002 è “espressione di un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica [...] tendente a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno” (v. paragrafo 3.1).

Nell'ottica della Sezione di controllo per la Puglia, la transazione non è alternativa al provvedimento di riconoscimento di debito fuori bilancio, ma vi accede e trova in esso il suo ineludibile presupposto.

5.1.4) – Alla stregua di quanto precede, dunque, risulta del tutto evidente che le pronunce a confronto, così come considerate nella richiesta di parere, si occupano di profili tra loro diversi e non esprimono (per ciò stesso) alcun "contrasto".

5.2) – Ciò non di meno, il Collegio rileva che una diversa prospettazione sul tema è riscontrabile nelle pronunce di controllo di questa Corte.

5.2.1) – In tal senso, vanno comparate tra loro la deliberazione n. 406/2011 della Sezione Regionale di Controllo per la Calabria e la già ricordata deliberazione n. 57/2017 della Sezione Regionale per la Puglia.

5.2.2) – La Sezione calabrese, invero, nel rispondere al quesito attinente all' "iter procedimentale da seguire [...] in ordine alle transazioni che abbiano ad oggetto una delle fattispecie di debito fuori bilancio previste dall'art. 194 TUEL"⁴, ha espresso l'avviso che, in simili ipotesi, occorre sempre e comunque la "deliberazione consiliare", data la presenza del "debito fuori bilancio", che costituisce "la ragione fondante della transazione" stessa (v. pag. 4, ultimo capoverso, della deliberazione in rassegna, nel testo pubblicato nella banca dati di questa Corte).

5.2.3) – Con tale parere, quindi, la predetta Sezione ha:

a) di fatto, ribadito (implicitamente) il carattere alternativo delle transazioni rispetto ai riconoscimenti di debito fuori bilancio, anche per gli oneri derivanti da "sentenze esecutive" non ancora passate in giudicato; b) giuridicamente, però, ha dato evidenza alla funzione "politico-amministrativo" e di controllo del riconoscimento di debito⁵, intestando al Consiglio

⁴ Più precisamente, il quesito rivolto alla Sezione di controllo per la Calabria era nel senso di sapere se per le transazioni su debiti fuori bilancio si fosse dovuto seguire l'iter procedimentale dell'art. 194 TUEL, con conseguente competenza del Consiglio comunale ad adottare la deliberazione sulla transazione, "ovvero se si [fosse potuto] procedere con semplice delibera[zione] di Giunta ovvero determina[zione] dirigenziale, in ipotesi [di assenza] di contenzioso giudiziale" (v. la parte in "fatto" della citata deliberazione n. 406/2011).

⁵ Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, la deliberazione di riconoscimento di debito fuori bilancio "si inquadra nell'ambito della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi" di spesa e, "in tale sede, il Consiglio accerta la permanenza degli equilibri di bilancio [adottando], in caso negativo, i provvedimenti di riequilibrio" (v. testualmente Sezione reg. contr. Campania, delib. n. 22/2009, paragrafo 9).

Per quanto più specificamente attiene ai debiti fuori bilancio da "sentenza esecutiva", si è soggiunto, "la funzione della deliberazione consiliare non è quella di riconoscere la legittimità del debito, che [di per sé] promana dalla sentenza stessa", ma di ricondurre al sistema di bilancio [quale approvato dal Consiglio] un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso" (v. ancora Sezione reg. contr. Campania, delib. n. 22/2009, paragrafo 9, e, in senso analogo, Id. delib. n. 15/2013 e delib. n.236/2015, nonché – tra le tante – Sez. reg. contr. Sardegna n. 118/2011 e Sez. reg. contr. Emilia-Romagna n. 205/2014).

La funzione primaria della deliberazione di riconoscimento di debito fuori bilancio, dunque, è essenzialmente "politica", ed investe le valutazioni rese sul debito stesso dall'organo consiliare.

Trattasi, si è ulteriormente precisato, della "funzione di indirizzo e controllo politico-amministrativo", propria del Consiglio comunale, "che non ammettete alcuna interposizione, sia pur in via d'urgenza, da parte di altri organi" (v. Sez. reg. contr. Campania del. n. 55/2014 e pronunce ivi richiamate).

Accanto a questa funzione, che si potrebbe dire "primaria", la magistratura contabile ne individua un'altra, attinente all' "accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo [recte: il debito fuori bilancio], con le conseguenziali ed eventuali responsabilità"; funzione che, si è soggiunto, è stata "rafforzata dalla previsione dell'invio delle deliberazioni [di riconoscimento di debito fuori bilancio] agli organi di controllo e alla Procura regionale della Corte dei conti, [ex]

comunale la competenza alla transazione⁶, nell'ovvia – seppur implicita – considerazione che in tale sede il Consiglio stesso non potrà non espletare le competenze (funzionali) proprie sul riconoscimento del debito fuori bilancio da sentenza esecutiva, prima della transazione e per la sua concreta stipula.

5.2.4) – I termini del riferito parere della Sezione di controllo per la Calabria (delib. n. 406/2011), pertanto, sembrano divergere da quelli del parere della Sezione di controllo per la Puglia (delib. n. 57/2017) per aspetti del tutto formali, legati alla mancata adozione di un apposito provvedimento di riconoscimento di debito, prodromico alla transazione, ma restano allineati alle medesime posizioni sostanziali, quanto alla necessità di concludere le valutazioni (politico-amministrative) del Consiglio comunale sul riconoscimento del debito fuori bilancio prima di pervenire alla (eventuale) transazione.

6) – Così delineati gli ambiti (ed i limiti) dei “contrastisti” maturati in seno a questa Corte sulla possibilità di transigere la lite oggetto di sentenza esecutiva non ancora passata in giudicato⁷, il Collegio ritiene che, in relazione alla convergenza di fondo sui valori giuscontabili da salvaguardare, espressi dai riferiti orientamenti, la scelta sul concreto modo di agire possa essere rimessa all'organo consiliare dell'Ente, al quale spettano le valutazioni politico-amministrative più rilevanti, così da salvaguardare i predetti valori con le modalità ritenute dal Consiglio medesimo più opportune, in base all'assetto operativo dell'Ente stesso ed alle circostanze del caso.

6.1) – Tanto, nella misura in cui anche la delibera alla transazione, comunque di competenza del predetto Consiglio (nell'orientamento segnato dalla Sezione calabrese), realizzi in concreto la funzione propria del provvedimento di riconoscimento di debito fuori bilancio, mediante apposite valutazioni in ordine:

- a) alla riconduzione al sistema ordinario e di bilancio degli oneri derivanti dalla sentenza esecutiva (ex art. 191 TUEL);
- b) al reperimento delle risorse necessarie per sostenere i predetti oneri (ex art. 193 e 194 TUEL);
- c) al permanere degli equilibri di bilancio (ex art. 193 TUEL).

6.2) – Va da sé che, nell'ottica dell'assorbimento del provvedimento di riconoscimento di debito nella deliberazione a transigere (ex Sez. Reg. Contr. Calabria delib. n. 406/2011), la deliberazione stessa va trasmessa “agli organi di controllo ed alla competente Procura della

art. 23, co. 5, l. n. 289/2002” (v. Sez. reg. contr. Campania 236/2015 e, in senso analogo, Sez. reg. contr. Lombardia delib. n. 1/2007 e n.401/2012, nonché Sez. Emilia Romagna n. 20/2007 e Sez. reg. contr. Puglia n. 93/2010).

⁶ Si ricorda che l'accostamento del “riconoscimento di debito” alla “transazione” ha riscontro normativo nell'art. 239, co. 1, lettera b) n. 6, TUEL, in relazione ai pareri che l'organo di revisione deve rendere sugli stessi. Tali pareri, come chiarito da questa Corte, vanno resi solo per gli atti di competenza del Consiglio comunale (v. Sez. reg. contr. Liguria, delib. n. 5/2014, Sez. reg. contr. Piemonte n. 345/2013 e Sez. reg. contr. Puglia n.88/2014).

⁷ Il presente parere è circoscritto al solo debito fuori bilancio da sentenze esecutive, ex art. 194, co. 1, lettera a) TUEL, e per tale ipotesi soltanto il Collegio considera la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 406/2011.

Corte dei conti" (ex art. 23, co. 5, l. 289/2002), data l'assenza dell'apposito provvedimento di riconoscimento di debito, ad essa prodromico, oggetto specifico dell'accennato dovere di trasmissione.

P.Q.M.

Nelle su estese considerazioni è il parere di questa Sezione.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Trevi, per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali dell'Umbria.

Così deliberato in Perugia nella Camera di consiglio dell'11 settembre 2017.

Il Presidente relatore
f.to Fulvio Maria Longavita

Depositato il 12 settembre 2017
Il Preposto della Sezione
f.to Roberto Attilio Benedetti