



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale  
Via Roma n.209 – 90133 PALERMO  
ragioneriagenerale@comune.palermo.it  
Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Il responsabile del procedimento: dott.ssa Rosalia La Rosa

Ai Sig. Dirigenti

E, p. c.

Al Sig. Avvocato Capo

Al Sig. Segretario Generale

Al Collegio dei Revisori

SEDE

OGGETTO: riflessi contabili degli ADR- Circolare ex comma 5, art art 3 del vigente regolamento di contabilità.

Negli ultimi anni, come noto, anche nell'ordinamento processuale italiano si è assistito alla introduzione di varie misure volte a garantire celerità ed effettività della tutela giurisdizionale, attraverso metodi alternativi per la prevenzione del contenzioso e la risoluzione delle controversie (cosiddetti "ADR": *alternative dispute resolution*), quali, in particolare, la mediazione finalizzata alla conciliazione di cui al D. lgs. 4 marzo 2010 n. 28, nonché la negoziazione assistita di cui al D.L. 12 settembre 2014, n. 132, come convertito dalla L. 162/2014, i quali istituti costituiscono mezzi di portata generale ed applicabili in linea di principio a tutti i soggetti potenzialmente parti di una controversia, anche la pubblica amministrazione.

Si tratta di due istituti che mirano a risolvere le controversie mediante un accordo di natura privatistica tra le parti in lite che ha natura negoziale ed è, quindi, un vero e proprio negozio giuridico di natura economica e plurilaterale.

Per consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti, detti accordi non devono essere inquadri nella fattispecie disciplinate dall'art 194 del TUEL, con la conseguenza che *"gli oneri che ne conseguono nella misura in cui siano prevedibili e determinabili dal debitore, devono essere contabilizzati secondo le ordinarie procedure di spesa"* <sup>(1)</sup>; ed ancora, *"l'accordo concluso a seguito di negoziazione assistita, al pari di ogni altro accordo transattivo, non essendo riconducibile alle ipotesi tassative di cui all'art. 194 del TUEL non*

<sup>(1)</sup> Cfr. Corte dei Conti sezione regionale di controllo per la Lombardia 396/2015/PAR.



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale  
Via Roma n.209 – 90133 PALERMO  
ragioneriagenerale@comune.palermo.it  
Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

*può costituire il titolo per il riconoscimento di un debito fuori bilancio, con la conseguenza che gli oneri scaturenti dallo stesso, nella misura in cui siano prevedibili e determinabili dal debitore, devono essere contabilizzati secondo le ordinarie procedure di spesa” (2).*

La principale questione riguarda il momento in cui deve assicurata copertura finanziaria all'accordo, per evitare di violare la prescrittiva disposizione di cui all'art 191 del TUELL e generare paradossalmente un debito rientrante nella fattispecie di cui all'art 194 del TUEL.

Come confermato dalla dottrina processuale civilistica, tale accordo, in quanto rimesso alla disponibilità delle parti che consensualmente decidono di comporre e regolare i rispettivi interessi, senza rimettersi alla decisione di un terzo, può essere ricondotto funzionalmente al contratto di transazione.

Ed infatti, anche l'accordo transattivo non configura debito fuori bilancio, secondo consolidato orientamento della Corte dei Conti, in quanto l'Ente è nelle condizioni di potere prevedere tanto il sorgere dell'obbligazione, quanto i tempi per l'adempimento.

L'aver ricondotto gli accordi di che trattasi nell'alveo degli accordi transattivi produce due effetti: il primo, è che l'accordo deve essere previamente autorizzato dalla Giunta Municipale, cui compete ex art 49 dello Statuto Comunale di autorizzare le transazioni; il secondo, è che le risorse a copertura della relativa spesa devono essere previamente disponibili già al momento della proposizione dell'atto di Giunta Municipale, così che, quantificato l'onere relativo, si possa assicurare copertura finanziaria alla proposta di deliberazione.

Ciò posto, nell'interesse preminente dell'Ente, anche la fine di ridurre l'ammontare dei debiti fuori bilancio che affliggono annualmente l'Amministrazione, si esprime l'avviso che la risoluzione stragiudiziale delle controversie debba essere promossa anche attraverso l'utilizzo combinato di tutti gli strumenti ADR disponibili.

Purtuttavia, a salvaguardia degli equilibri di bilancio, si deve segnalare che non possono essere sottoscritti accordi per i quali non siano state individuate previamente risorse a copertura nel PEG di competenza, da potere utilizzare anche attraverso variazioni di PEG, e che occorre

---

(2) Cfr. Corte dei conti Sezione di controllo per la Regione Siciliana deliberazione n.164/2016/PAR.



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale  
Via Roma n.209 – 90133 PALERMO  
ragioneriagenerale@comune.palermo.it  
Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

che venga rigorosamente seguito l'iter amministrativo-contabile sopra delineato, al fine di evitare che si produca l'effetto contrario di creare nuovi debiti fuori bilancio.

La presente è assunta ai sensi della previsione di cui all'art.3, comma 5, del Regolamento di contabilità.

IL RAGIONIERE GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile

Documento firmato digitalmente ai sensi e per gli effetti degli artt.20 e 21 del D. Lgs. n.82 del 07.03.2005



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI  
IN  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

**nelle adunanze in camera di consiglio del 14 ottobre 2015 e del 28 ottobre 2015**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;  
vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;  
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;  
vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 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;  
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;  
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;  
vista la nota n. 4646 del 28 luglio 2015, con la quale il comune di Vertemate con Minoprio (CO) ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;  
vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune sopra citato; udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

#### **premesse che**

Con la nota sopra citata il Sindaco di Vertemate con Minoprio pone una serie di quesiti riguardanti l'eventuale adesione del Comune ad una proposta di negoziazione assistita diretta a risolvere, in via stragiudiziale, una controversia in essere con un cittadino.

A tal fine riferisce quanto segue.

Un cittadino ha presentato al Comune una documentata richiesta di risarcimento dei danni subiti a seguito dell'allagamento della propria abitazione in conseguenza del malfunzionamento dell'impianto fognario comunale.

Dalle verifiche effettuate dalla società che gestisce il servizio di fognatura (società pubblica cui partecipa lo stesso comune assieme ad altri enti) è emerso che la responsabilità del danno risulta in parte imputabile al Comune di Vertemate con Minoprio, in quanto non furono a suo tempo eseguiti i lavori necessari a porre rimedio ai problemi esistenti.

Al fine risolvere amichevolmente la controversia, il legale del cittadino danneggiato ha formulato, ai sensi dell'art. 2, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 132, una proposta di negoziazione assistita che l'amministrazione comunale intenderebbe accettare per trovare un accordo più favorevole rispetto alla originaria richiesta risarcitoria.

Richiamato l'art. 2, comma 1-bis, dello stesso decreto legge n. 132/2014 secondo cui "è fatto obbligo per le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, di affidare la convenzione di negoziazione alla propria avvocatura, ove presente" e constatata l'assenza di precedenti giurisprudenziali in materia, al fine di rispettare la regolarità dell'azione amministrativa e soprattutto per evitare danni all'ente, si formulano i seguenti quesiti:

1. se il tentativo di negoziazione assistita, nella controversia disciplinata dalla normativa sopra indicata, sia obbligatorio per i Comuni;
2. se in caso di non obbligatorietà del tentativo di negoziazione assistita, sussista responsabilità personale qualora sia stato esperito;
3. se l'eventuale accordo che compone la controversia costituisce titolo esecutivo, per riconoscere la legittimità del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

#### **ammissibilità**

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le

modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

#### I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, "*di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali*", ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco del comune, legale rappresentante dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

#### II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la

posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implichino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, il primo e il secondo quesito formulati con la presente richiesta di parere devono ritenersi oggettivamente inammissibili.

Il primo quesito, con il quale si chiede di conoscere se esista un obbligo per i comuni di aderire alla procedura di negoziazione assistita, non appare infatti riconducibile alla nozione di contabilità pubblica sopra specificata, risultando di conseguenza estraneo alla competenza consultiva della Corte dei conti limitata all'interpretazione di norme aventi effetti diretti sulla gestione finanziaria degli enti locali.

Il secondo quesito, richiedendo in via anticipata delucidazioni sulla configurabilità di responsabilità amministrativa, fuoriesce parimenti dai limiti competenza consultiva, in quanto, oltre a configurare lo svolgimento di un anomalo controllo preventivo di legittimità, interferisce con le funzioni di accertamento della responsabilità erariale, riservate alle sezioni giurisdizionali della Corte.

Può viceversa ritenersi ammissibile il terzo quesito riguardante l'interpretazione dell'art.194 del TUEL in tema di riconoscimento di debiti fuori bilancio, e come tale rientrante a pieno titolo nella materia della contabilità pubblica.

#### **merito**

L'esame nel merito del quesito ritenuto ammissibile richiede pertanto di stabilire se l'accordo che compone la controversia a seguito dell'esperimento della negoziazione assistita costituisca titolo per riconoscere la legittimità di un debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

I debiti fuori bilancio costituiscono, come è noto, obbligazioni pecuniarie assunte in violazione dei principi contabili e delle disposizioni di legge che regolano i procedimenti di spesa negli enti locali.

Si tratta, in particolare, obbligazioni sorte in assenza di specifica previsione di spesa e del conseguente impegno contabile le quali si manifestano come sopravvenienze passive che l'ente, al ricorrere di determinati presupposti, è tenuto a "riconoscere" ovvero a riportare nel proprio bilancio, reperendo i necessari mezzi copertura in modo da ripristinare l'equilibrio tra entrate e spese.

L'art. 194 del TUEL ne prevede le modalità di riconoscimento, individuando, in primo luogo, le tipologie di debiti fuori bilancio imputabili all'ente mediante apposita deliberazione consiliare.

Al Consiglio dell'ente è infatti riconosciuto il potere di riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- a. sentenze esecutive;
- b. coperture di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni;
- c. ricapitalizzazione di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- d. procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

e. acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente.

La giurisprudenza contabile ha più volte affermato il carattere tassativo della predetta elencazione, escludendo, particolare, che gli accordi diretti a comporre una controversia potessero essere assimilati alle sentenze esecutive agli effetti del riconoscimento di un debito fuori bilancio.

Si è evidenziato al riguardo che *l'accordo transattivo non può essere ricondotto al concetto di sopravvenienza passiva e dunque alla nozione di debito fuori bilancio sottesa alla disciplina in questione. Gli accordi transattivi, infatti, presuppongono la decisione dell'Ente di pervenire ad un accordo con la controparte, per cui è possibile prevedere, da parte del Comune, tanto il sorgere dell'obbligazione quanto i tempi per l'adempimento. Pertanto con riferimento agli accordi transattivi l'Ente può attivare le ordinarie procedure contabili di spesa, rapportando ad esse l'assunzione delle obbligazioni derivanti dagli accordi stessi.*

Le medesime argomentazioni possono essere sostenute anche riguardo all'accordo concluso a seguito di una procedura di negoziazione assistita.

Introdotta dal decreto legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, "la procedura di negoziazione assistita da uno o più avvocati" si inserisce nel più ampio quadro dei mezzi di risoluzione alternativa delle controversie (c.d. *alternative dispute resolution*) ossia degli strumenti atti a consentire una composizione stragiudiziale delle liti con finalità deflattive del contenzioso giudiziario.

L'art. 3, del decreto legge sopra citato, subordina la procedibilità della domanda giudiziale in determinate materia al previo esperimento della predetta procedura, consistente nell'invito rivolto all'altra parte di stipulare una convenzione di negoziazione assistita.

Quest'ultima, come espressamente affermato dal precedente art. 2, comma 1, del medesimo decreto legge, consiste in un accordo con il quale le parti si impegnano a cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere in via amichevole la controversia tramite l'assistenza di avvocati.

La cooperazione concordata per effetto della predetta convenzione può pertanto portare alla conclusione di un accordo che compone la controversia fra le parti e a cui l'art. 5, comma 1, del decreto legge citato attribuisce l'efficacia di titolo esecutivo per l'iscrizione dell'ipoteca giudiziale.

Come confermato dalla dottrina processualcivilistica, tale accordo, in quanto rimesso alla disponibilità delle parti che consensualmente decidono di comporre e regolare i rispettivi interessi senza rimettersi alla decisione di un terzo, può essere ricondotto funzionalmente al contratto di transazione.

L'espletamento della procedura di negoziazione assistita, qualora abbia buon esito, consenta infatti al debitore di concordare e quindi di prevedere i tempi e i modi della prestazione dovuta allo stesso modo della transazione, rimanendone pertanto escluso quel carattere di sopravvenienza passiva che legittima il riconoscimento del debito fuori bilancio.

Si deve quindi affermare che l'accordo concluso a seguito di negoziazione assistita, al pari di ogni altro accordo transattivo, non essendo riconducibile alle ipotesi tassative di cui all'art. 194 del TUEL non può costituire il titolo per il riconoscimento di un debito fuori bilancio, con la conseguenza che gli oneri scaturenti dallo stesso, nella misura in cui siano prevedibili e



determinabili dal debitore, devono essere contabilizzati secondo le ordinarie procedure di spesa.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 28 ottobre 2015.

Il Relatore  
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente  
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria  
il 10/11/2015

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nella camera di consiglio dell'adunanza generale del 26 luglio 2016

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 sindaco del comune di Licata in data 20 maggio 2016 (prot. cc.5521 del 31 maggio 2016);

vista l'ordinanza n.159/2016/CONTR. con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

udito il relatore, Cons. Anna Luisa Carra ,  
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con la nota in epigrafe, il Sindaco del comune di Licata ha chiesto un parere relativo alla legittimità del riconoscimento di un debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, a fronte di un titolo esecutivo costituito dall'accordo che compone la controversia a seguito dell'espletamento della procedura di negoziazione assistita prevista dall' art. 2 e seguenti del decreto legge 12 settembre 2014, n.132, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 10 novembre 2014, n. 162.

Il Sindaco ha premesso che la suddetta procedura di negoziazione assistita si inserisce nel più ampio quadro dei mezzi di risoluzione alternativa delle controversie, ossia degli strumenti atti a consentire una composizione stragiudiziale delle liti con finalità deflattive del contenzioso giudiziario: l'accordo raggiunto dalle parti, da ricondursi funzionalmente al contratto di transazione, determinando l'insorgere di un titolo esecutivo nei confronti dell'ente, ha posto il problema della possibilità o meno di considerare il debito dell'Ente quale sopravvenienza passiva

rientrante nella più ampia nozione di “debito fuori bilancio”, il cui riconoscimento è disciplinato dall’art. 194 del Tuel, nei casi previsti dal comma 1, lett.a-b-c-d-e.

In tal senso il Sindaco del Comune di Licata ha citato la giurisprudenza della Corte dei conti formata sulla questione e, segnatamente, i pareri espressi dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana (delibera n.38/2014/PAR), della Sezione regionale di controllo del Piemonte (delibera n.20/2015/PAR), dalla Sezione regionale di controllo della Lombardia (n. 396/2015/PAR).

\*\*\*\*\*

La Sezione ritiene di dover verificare, sotto il profilo oggettivo, se la richiesta rientri nell’ambito delle funzioni attribuite alla Corte dei conti dall’art. 7, comma 8°, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, a norma del quale le regioni, le province e i comuni possono chiedere dei pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali, al fine di consentire scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l’organo di controllo esterno (*ex plurimis*, in questo senso, v. parere sez. Lombardia, n. 36 dell’11 febbraio 2009).

I pareri attengono, infatti, a profili di carattere generale nella materia della contabilità pubblica e non possono riguardare singoli atti o fatti concreti di gestione (*ex multis*, Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, delib. n. 1/2010/SS.RR./Par.), né interferire con le competenze degli altri organi giurisdizionali (da ultimo, Sez. Riunite per la Reg. sic., par. n. 6/2011).

Nel caso in esame, la richiesta di parere si appalesa ammissibile, in quanto l’oggetto dello stesso rientra nella materia di “contabilità pubblica” ed il quesito risulta formulato in termini generali ed astratti.

Nel merito, la Sezione rileva che la tematica oggetto della richiesta di parere è stata già diffusamente affrontata da altre Sezioni di controllo della Corte dei conti, né vi sono ragioni per discostarsi dall’indirizzo interpretativo delineato dalle deliberazioni sopracitate.

In particolare, la Sezione di controllo per la Lombardia, con la deliberazione n. 396 del 28 ottobre 2015, dopo aver precisato che i debiti fuori bilancio costituiscono obbligazioni pecuniarie assunte in violazione dei principi contabili e delle disposizioni di legge che regolano i procedimenti di spesa negli enti locali, sorte in assenza di specifica previsione di spesa e del conseguente impegno contabile, le quali si manifestano come sopravvenienze passive che l’ente - al ricorrere di determinati presupposti - è tenuto a “riconoscere” nel proprio bilancio, ha ribadito la tassatività delle tipologie di debiti fuori bilancio previste dall’art. 194 del TUEL, imputabili all’ente mediante apposita deliberazione consiliare, articolate delle seguenti fattispecie:

- a) sentenze esecutive;
- b) coperture di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni;
- c) ricapitalizzazione di società di capitali costituite per l’esercizio di servizi pubblici locali;
- d) procedure espropriative o di occupazione d’urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell’articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l’ente.

La giurisprudenza contabile ha più volte affermato il carattere tassativo della predetta elencazione, escludendo, in particolare, che gli accordi diretti a comporre una controversia

potessero essere assimilati alle sentenze esecutive, ai fini del riconoscimento di un debito fuori bilancio.

Si è evidenziato, al riguardo, che *“l'accordo transattivo non può essere ricondotto al concetto di sopravvenienza passiva e dunque alla nozione di debito fuori bilancio sottesa alla disciplina in questione. Gli accordi transattivi, infatti, presuppongono la decisione dell'Ente di pervenire ad un accordo con la controparte, per cui è possibile prevedere, da parte del Comune, tanto il sorgere dell'obbligazione quanto i tempi per l'adempimento. Pertanto con riferimento agli accordi transattivi l'Ente può attivare le ordinarie procedure contabili di spesa, rapportando ad esse l'assunzione delle obbligazioni derivanti dagli accordi stessi”* (Cfr. Corte Conti, Sezione Piemonte, delibere n. 383 del 2013 e n. 20 del 2015, Sezione Calabria, delibera n. 406 del 3.08.2011).

Le medesime argomentazioni possono essere sostenute anche riguardo all'accordo concluso a seguito di una procedura di negoziazione assistita, introdotta dal decreto legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito dalla legge 10 novembre 2014, n. 162.

L'art. 3, del decreto legge sopra citato, subordina la procedibilità della domanda giudiziale in determinate materie al previo esperimento della predetta procedura, consistente nell'invito rivolto all'altra parte di stipulare una convenzione di negoziazione assistita.

Quest'ultima, come espressamente affermato dal precedente art. 2, comma 1, del medesimo decreto legge, consiste in un accordo con il quale le parti si impegnano a cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere in via amichevole la controversia tramite l'assistenza di avvocati.

La cooperazione concordata per effetto della predetta convenzione può, pertanto, portare alla conclusione di un accordo che compone la controversia fra le parti e a cui l'art. 5, comma 1, del decreto legge citato attribuisce l'efficacia di titolo esecutivo per l'iscrizione dell'ipoteca giudiziale.

Tale accordo, in quanto rimesso alla disponibilità delle parti che consensualmente decidono di comporre e regolare i rispettivi interessi senza rimettersi alla decisione di un terzo, può essere ricondotto funzionalmente al contratto di transazione che, qualora abbia buon esito, consente al debitore di concordare (e quindi di prevedere) i tempi e i modi della prestazione dovuta allo stesso modo della transazione, rimanendo pertanto escluso il carattere di sopravvenienza passiva che legittima il riconoscimento del debito fuori bilancio.

Questa Sezione ritiene di poter affermare - in linea con la giurisprudenza della Corte formatasi in proposito - che l'accordo concluso a seguito di negoziazione assistita, al pari di ogni altro accordo transattivo, non essendo riconducibile alle ipotesi tassative di cui all'art. 194 del TUEL non può costituire il titolo per il riconoscimento di un debito fuori bilancio, con la conseguenza che gli oneri scaturenti dallo stesso, nella misura in cui siano prevedibili e determinabili dal debitore, devono essere contabilizzati secondo le ordinarie procedure di spesa.

#### **P.Q.M.**

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, al Comune di Licata nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 26 luglio 2016.

Il Relatore  
(Anna Luisa Carra)

Il Presidente  
( Maurizio Graffeo )

Depositato in segreteria il 5 settembre 2016  
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE  
(Fabio Guiducci)