

**Logo della Repubblica Italiana**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

**Parere n.188/2011**

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Dr. Vittorio Lomazzi	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	relatore
Consigliere	Dr. Corradino Corrado	
Consigliere	Dr. Francesco Uccello	
Primo Referendario	Dr.ssa Laura Cafasso	

**ha adottato la seguente deliberazione nell'adunanza del 15 marzo 2011**

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la nota prot. n° 0039543 del 15.12.2010, con la quale il Sindaco del Comune di Angri

(SA) ha fatto pervenire a questa Sezione richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 14 /2011 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Consigliere Tommaso Viciglione,

#### FATTO

Con la nota sopra indicata, il Sindaco del Comune di Angri (SA) sottoponeva a questa Sezione una richiesta di parere, con la quale il medesimo - premesso :

a) di aver sottoscritto, nella propria qualità, un accordo transattivo tra l'avv. Giovanni Longobardo ed il Comune di Angri (SA), in merito *"ai compensi spettanti per incarichi per la rappresentanza e difesa in giudizio nei procedimenti penali a carico"* di un funzionario e dell'ex sindaco;

b) che *"la Giunta Comunale, con delibera n. 55 del 10 giugno 2010, approvava la proposta di deliberazione n. 56 dello giugno 2010 avente ad oggetto: "Transazione vertenza Comune di Angri/avvocato Giovanni Longobardo" nella quale il Comune di Angri (SA) offriva, per le prestazioni rese e documentate, il pagamento della somma di € 400.000,00, comprese IVA, CPA e spese soggette a ritenuta d'acconto, con pagamento in dieci rate annuali, ciascuna dell'importo di € 40.000,00, con scadenza il 30 giugno di ciascun anno, con inizio del pagamento il 30 giugno 2010 e termine il 30 giugno 2019, a fronte del maggior debito pari ad € 457.484,80, rinviando al Consiglio Comunale il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante dalla transazione"*;

c) che, *"Con deliberazione consiliare n. 34 del 28 luglio 2010 si è provveduto ad approvare una variazione di bilancio per far fronte ai debiti fuori bilancio e a formulare la conseguente proposta di riconoscimento della legittimità del debito"*;

e) che *"Il Collegio dei Revisori dei conti, obbligato a norma del Regolamento di contabilità dell'ente, ad esprimere il parere sulla predetta proposta, con verbale n. 42 del 25 novembre 2010 ha espresso parere sfavorevole al riconoscimento del debito da parte del Consiglio Comunale, ritenendo che esso non rientri nella fattispecie prevista dall'art. 194, comma 1, lett. e), del D.lgs 267/2000, come indicato nella proposta, rimettendo gli atti al Consiglio Comunale, per le valutazioni e decisioni in merito"*;

f) che *"... agli atti dell'ente, sono in fase di istruttoria una serie di transazioni con altri avvocati, per incarichi di rappresentanza e difesa in giudizio dell'ente, privi di copertura finanziaria, al cui pagamento l'ente dovrà provvedere"*;

g) che *"... il Segretario Generale, dott.ssa Lucia Celotto, in servizio presso l'ente dal 16.8.2010, ritiene che trattasi, comunque, di debiti fuori bilancio, anche se l'elenco dell'art. 194 del D. Lgs , 267/2000 è tassativo : (cfr. Corte, dei Conti Campania, sez. controllo, 29.4.2009, n. 22 . Corte dei conti Sardegna parere n. 02/2007)"* - formulava il seguente quesito :

*"Alla luce di quanto rappresentato si chiede di sapere se la fattispecie esposta, riguardante de-*

*biti derivanti da incarichi legali o da rimborsi per spese legali per difesa di dipendenti ed amministratori assolti, con assenza di impegno spesa o con impegno di spesa parziale, ed esattamente determinati in un atto di transazione sottoscritto con gli aventi diritto, sia qualificabile come debito fuori bilancio e quindi essere oggetto di riconoscimento da parte del Consiglio Comunale”.*

## DIRITTO

A) In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *“... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ...”*.

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della regione Campania recentemente approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione, nella regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Sindaco, quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

B) In ordine al profilo oggettivo, devono, invece, formularsi le osservazioni di cui appresso.

1) Va, in primo luogo sottolineato che, la *rogatio* del Comune in epigrafe – in disparte ogni altra considerazione in ordine alla riferibilità del merito della questione *de qua* alla materia della contabilità pubblica - appare palesemente inammissibile nella parte relativa alla transazione già stipulata; e ciò, sia per la carenza del requisito necessario del carattere preventivo della richiesta di parere (la quale, in base a tale principio, deve necessariamente anticipare l' esercizio dell'attività o della funzione cui inerisce la questione sottoposta alla Sezione), sia in considerazione della specificità della richiesta (connotazione che renderebbe possibile l'interferenza del parere espresso da questa Sezione con eventuali attività di altri organi).

Invero, sotto il primo aspetto, è ben evidente come non solo l'Ente *quaerens* abbia già adottato, per la composizione degli interessi contrapposti, lo strumento negoziale transattivo, ma il relativo Consiglio Comunale, con la deliberazione citata nella *rogatio*, abbia già *“provveduto ad approvare una variazione di bilancio per far fronte ai debiti fuori bilancio e a formulare la conseguente proposta di riconoscimento della legittimità del debito”*; sicché, il parere richiesto implicherebbe un giudizio della Sezione su valutazioni già compiute e su determinazioni già assunte dall'Ente, con l'effetto di trasformare, di fatto, la funzione consultiva in una sorta di funzione di controllo (preventivo o successivo) sulla legittimità di atti posti in essere dagli Enti locali : funzione che, invero, è preclusa alla Corte dei conti.

Strettamente collegato con il citato aspetto si presenta, poi, quello della mancanza, nel caso di specie, del requisito della generalità della questione su cui verte la richiesta di parere. Infatti,

quest'ultima, più che concernere l' interpretazione, *ex ante* e *in abstracto*, di norme che presiedano alla corretta gestione delle pubbliche risorse, appare attenersi alla risoluzione di una questione afferente alle connotazioni già assunte da una fattispecie concreta, e, quindi, implicare valutazioni suscettive di interferire con eventuali consequenziali profili di responsabilità che potrebbero, in concreto, derivare da decisioni già adottate dal *quaerens*.

Le considerazioni da ultimo svolte sono doverosamente indotte dalla necessità di garantire il corretto esercizio delle altre funzioni (giurisdizionali, requirenti e, *lato sensu*, di controllo), ugualmente intestate a questa Corte, e, quindi, di preservare queste ultime da possibili interferenze provocate dall'esercizio della funzione consultiva.

A conferma di tale assunto va qui richiamato, per quanto di ragione, l' orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie con l'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 – più volte confermato in varie pronunce (cfr. fra l'altro la succitata deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006) - secondo il quale *“la funzione consultiva non dovrà svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative proprie delle procure regionali scongiurando, così, il rischio che le pronunce consultive della Corte possano essere strumentalmente richieste e fatte valere per elidere o attenuare posizioni di responsabilità su fatti già compiuti”*.

Tutto quanto sopra, peraltro, senza entrare nel merito di eventuali valutazioni in ordine ai presupposti, alla convenienza, all'onerosità, alla ritualità (ecc...) della stipulata transazione : aspetti questi che involgono la diretta responsabilità (sindacabile, eventualmente, da altri Organi giurisdizionali) degli Organi dell'Ente.

2) Sennonché, nella *rogatio*, si precisa ulteriormente che *“... agli atti dell'ente, sono in fase di istruttoria una serie di transazioni con altri avvocati, per incarichi di **rapresentanza e difesa in giudizio dell'ente, privi di copertura finanziaria**, al cui pagamento l'ente dovrà provvedere”*.

In cospetto di tale ulteriore prospettazione, si deve, tuttavia, sottolineare che la non univocità (ai fini dell'esatto inquadramento delle fattispecie presupposte dalla richiesta di parere) di tale precisazione in rapporto anche alla stessa formulazione (che, peraltro, in qualche modo, evoca la fattispecie in ordine alla quale si è ritenuta, al precedente punto 1, l'inammissibilità, *in parte qua*, della *rogatio*) del quesito sottoposto a questa Sezione (cfr. : **“Alla luce di quanto rappresentato si chiede di sapere se la fattispecie esposta, riguardante debiti derivanti da incarichi legali o da rimborsi per spese legali per difesa di dipendenti ed amministratori assolti, con assenza di impegno spesa o con impegno di spesa parziale, ed esattamente determinati in un atto di transazione sottoscritto con gli aventi diritto, sia qualificabile come debito fuori bilancio e quindi essere oggetto di riconoscimento da parte del Consiglio Comunale”**) rende possibile unicamente ribadire, in via generale, (con le ulteriori precisazioni ed integrazioni di cui appresso), quanto, sostanzialmente, questa Sezione ha già osservato in altre occasioni e, più specificamente, con il parere n. 116/2010 del 22/29 luglio 2010, circa l'impossibilità di ricondurre il debito derivante da transazione nell'alveo delle fattispecie previste dall'art. 194 del Dlgs. n. 207/2000.

E invero, deve considerarsi che la tipologia dei debiti fuori bilancio va ricondotta al concetto di

“sopravvenienza passiva” (rispetto alle previsioni di spesa assunte in armonia con l’ordinario procedimento di erogazione della stessa - all’uopo fissato dalla competente normativa giuscontabilistica - ed in rapporto alla mancata previa assunzione dell’impegno contabile in conformità con le prescrizioni dell’art. 191 del Dlgs. n. 207/2000).

Il disposto di cui all’art. 194 racchiude, dunque, una particolare disciplina, la quale, costituendo eccezione agli ordinari principi che regolano il procedimento di spesa, riveste il carattere dell’eccezionalità; sicché, l’elencazione delle ipotesi ricadenti in tale previsione normativa deve considerarsi tassativa.

Significativo, al riguardo, appare il contenuto dei principi contabili (nel testo approvato il 18 novembre 2008), elaborati, in materia, dall’Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell’interno, appresso riportati :

- punto n. 91 *“Il debito fuori bilancio rappresenta un’obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali”;*

- punto n. 96, 1° comma : *“L’art. 194 del TUEL è norma di carattere eccezionale e non consente di effettuare spese in difformità dai procedimenti disciplinati dalla legge, ma è finalizzata a ricondurre nei casi previsti e tipici, particolari tipologie di spesa nel sistema di bilancio”;*

- punto n. 97 : *“La funzione della delibera del Consiglio di riconoscimento del debito fuori bilancio è diretta ad accertare se il debito rientri in una delle tipologie individuate dall’art. 194 del TUEL e quindi a ricondurre l’obbligazione all’interno della contabilità dell’ente, individuando contestualmente le risorse effettivamente disponibili per farvi fronte”.*

Per quanto più specificamente concerne gli “accordi transattivi”, va rilevato come, nel succitato parere di questa Sezione n. 116/2010 del 22/29 luglio 2010, si facesse, fra l’altro, cenno dell’intervenuta formazione di un indirizzo giurisprudenziale (tra le altre cfr delib. n. 309/08 Sez. Reg. di controllo per la Toscana, delib. n. 45/2009 della Sez. reg. di controllo per la Campania), in forza del quale detti accordi dovevano essere esclusi dalla tipologia dei debiti fuori bilancio, sia in considerazione della mancata previsione degli accordi stessi nell’elenco di cui al citato art. 194, sia perché, presupponendo i medesimi la determinazione dell’Ente di pervenire alla composizione dei contrapposti interessi, risultava possibile, all’Ente medesimo, prevedere il sorgere dell’ obbligazione, nonché la tempistica dell’adempimento; con l’effetto che l’Ente *de quo* veniva a trovarsi nelle condizioni di poter attivare le ordinarie procedure contabili di spesa, rapportando ad esse l’assunzione delle obbligazioni derivanti dagli “accordi transattivi”, i quali, pertanto, non potevano essere ricondotti al concetto di “sopravvenienza passiva”.

Particolarmente illuminante, appariva, al riguardo, il contenuto del principio contabile di cui al punto n. 104 (nel testo approvato dall’Osservatorio il 18 novembre 2008) : *“Gli accordi transattivi non sono previsti tra le ipotesi tassative elencate all’articolo 194 del TUEL e non sono equiparabili alle sentenze esecutive di cui alla lettera a) del comma 1 del citato articolo.*

*La fattispecie degli accordi transattivi non può essere ricondotta al concetto di debito fuori bilancio sotteso alla disciplina in argomento. Gli accordi transattivi presuppongono la decisione dell’Ente di pervenire ad un accordo con la controparte per cui è possibile per l’Ente definire tanto il sorgere dell’obbligazione quanto i tempi dell’adempimento.*

*Tale decisione è assunta sulla base di una motivata analisi di convenienza per l'ente di addivenire alla conclusione dell'accordo".*

Per tutto quanto sopra, deve, dunque, escludersi la riconducibilità dell' obbligazione nascente da un atto transattivo alla nozione di "debito fuori bilancio" desumibile dal disposto dell'art. 194 del Dlgs. n. 207/2000 e, consequenzialmente, alla disciplina contenuta in tale normativa.

Resta, però, inteso che, *in subiecta materia*, ogni atto di transazione debba essere stipulato nel rispetto dei presupposti e dei principi all'uopo desumibili dalla normativa di settore (ivi compresa la convenienza dell'operazione), senza sottacere i vincoli derivanti da specifiche disposizioni legislative, quale, in particolare, quella di cui al 4° comma dell'art. 191 Dlgs. n. 207/2000 (cfr. : *"Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, **il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni**"*).

P.Q.M.

Nelle valutazioni e considerazioni esposte in parte motiva è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite del Direttore del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 15 marzo 2011.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Cons. Tommaso Viciglione

Pres. Sez. Vittorio Lomazzi

Depositato in Segreteria in data 15 MARZO 2011

Il Direttore del servizio di supporto

dott. Mauro Grimaldi