



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA  
composta dai magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Giuseppe TROCCOLI	Consigliere
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario - relatore

nella Camera di consiglio del 23 settembre 2015

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

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;

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

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

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

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

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 stessa Corte, come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla delibera 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";

VISTA la nota n. 13858 prot. del 14 aprile 2015 con la quale il Sindaco del Comune di Terni, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, primo referendario Antonio Di Stazio;

RILEVATO in

#### F A T T O

Con la nota indicata in premessa il Sindaco del Comune di Terni, dopo avere premesso che:

- la richiesta di parere attiene all'attività di verifica della situazione debitoria/creditoria di detto Comune con una società partecipata;
- dall'esito della verifica emerge un credito a favore della società, che l'Amministrazione intenderebbe finanziare in modo rateizzato, mediante imputazione delle singole rate annuali nei bilanci di previsione dei prossimi dieci anni;
- la mancata risoluzione di detta situazione rischierebbe di produrre un contenzioso dall'esito molto incerto e che potrebbe esporre l'Ente ad oneri economici rilevanti, magari anche superiori all'entità del credito vantato dalla società, a causa del maturare di interessi;

- per evitare il suddetto rischio è intenzione dell'Amministrazione comunale procedere ad una soluzione transattiva con la società partecipata, riconoscendo una parte del credito vantato, previa attenta verifica e valutazione che la transazione presenti tutti i requisiti sostanziali previsti dalle regole di sana gestione finanziaria: elevata aleatorietà dell'esito di un eventuale e molto probabile contenzioso, congruità delle prestazioni corrispettive dei transigenti e convenienza economica per l'Ente;

chiede a questa Sezione se la transazione si ponga come una fattispecie di riconoscimento di debito fuori bilancio ex art. 194 del TUEL e, in caso di risposta negativa al predetto quesito, se la competenza del Consiglio Comunale si limiterebbe alla mera autorizzazione alla spesa pluriennale (ex art. 42, co. 2, lett. i del TUEL) oppure si estenderebbe anche al merito della transazione.

Considerato in

#### D I R I T T O

L'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003 n. 131 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo nella materia della contabilità pubblica.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, principi modificati ed integrati con successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, le quali hanno evidenziato, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Alla luce dei predetti principi va, quindi, verificata in via preliminare la sussistenza dei requisiti, soggettivo e oggettivo, di ammissibilità.

Il Collegio ritiene la richiesta di parere soggettivamente ammissibile, con riguardo sia all'Ente legittimato a proporre il parere, cioè il Comune, sia all'organo che formalmente lo ha richiesto, il Sindaco, in quanto organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

Ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, occorre preliminarmente verificare se i quesiti posti investano questioni di carattere generale concernenti materie della contabilità pubblica, secondo l'accezione, fatta propria dalla Sezione

delle Autonomie con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo (delibera n. 54 del 17 novembre 2010), incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, quali l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Nel caso di specie il quesito proposto, in quanto coinvolgente l'applicazione di norme sulla programmazione ed effettuazione delle spese da parte degli Enti locali, verte sull'interpretazione di norme aventi natura contabile secondo l'accezione sopra precisata.

Sempre ai fini dell'ammissibilità oggettiva della richiesta, deve essere, inoltre, verificata l'esistenza di altri eventuali limiti (esterni) che impediscano di rendere il parere richiesto, limiti che sono stati individuati dalla Sezione delle autonomie (nel citato atto del 27 aprile 2004 e nelle deliberazioni successive sopra richiamate) e che possono essere sintetizzati nei seguenti termini:

a) la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza dell'Amministrazione di gestire una fattispecie concreta, non può concernere l'adozione di specifici atti di gestione né inerire ad attività già espletate, ma deve avere a oggetto questioni di carattere generale al fine di ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica, che poi spetterà all'Amministrazione applicare al caso di specie. In caso contrario, l'attività consultiva della Corte si risolverebbe, di fatto, in una sorta di co-amministrazione ovvero, in presenza di attività gestionale già compiuta, di una sorta di approvazione (in senso conforme vedasi, in materia di transazione, Sez. Piemonte, pareri 17 giugno 2010 n. 44 e 5 ottobre 2006 n. 4; Sez. Lombardia pareri 5 ottobre 2007 n. 21 e 18 marzo 2008, n. 14; nonché, in via generale, Sez. Lazio, parere 28 luglio 2015 n. 159);

b) la richiesta non deve implicare valutazioni di atti o comportamenti amministrativi che siano o possano formare oggetto di procedimenti giudiziari della Corte dei conti o di altre giurisdizioni, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali ovvero con pareri riservati dalla legge ad altre autorità.

Nel caso di specie, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile anche sul piano oggettivo, sia pure con riserve in ordine al secondo quesito proposto. Invero, il primo quesito pone questioni ermeneutiche di carattere generale ed astratto chiaramente riconducibili alla materia della contabilità pubblica, nell'accezione dinamica anzi descritta, in quanto relativi all'ambito di applicazione di norme di natura finanziaria, finalizzate a garantire la corretta assunzione di impegni di spesa in relazione all'adempimento delle proprie obbligazioni pecuniarie da parte delle amministrazioni interessate.

Quanto al secondo quesito, non potendo questa Sezione, come meglio si preciserà in seguito, pronunciarsi in ordine alla "ragionevolezza", intesa in termini di opportunità e di convenienza per l'Ente, della transazione, la richiesta può essere ritenuta ammissibile sotto il profilo dell'individuazione, in linea generale, di limiti all'applicabilità della transazione agli enti pubblici, astraendo dalla specificità del caso sottoposto all'esame al fine di escludere qualsiasi commistione con le scelte gestionali di esclusiva competenza e responsabilità degli organi dell'Ente.

### **Nel merito**

Con il primo quesito il Comune di Terni chiede l'avviso della Sezione sulla riconducibilità della transazione all'alveo delle fattispecie di riconoscimento di debito fuori bilancio disciplinate dall'art. 194 del TUEL.

La risposta al quesito richiede un breve richiamo della disciplina normativa di riferimento, ed in particolare dei principi o postulati contabili emanati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali presso il Ministero dell'Interno costituito a norma dell'art. 154 del TUEL.

Il principio contabile n. 2, lett. f), adottato dal predetto Osservatorio in data 12 marzo 2008, prevede, al punto 104, che *"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"*. Precisa, inoltre, il punto 104 che la fattispecie degli accordi transattivi non può essere ricondotta al concetto di debito fuori bilancio e che 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. In ogni caso tale decisione è assunta sulla base di una motivata analisi di convenienza per l'ente di addivenire alla conclusione dell'accordo"*.

Le Sezioni di controllo di questa Corte dei conti, che si sono già occupate di detta questione, hanno maturato l'orientamento, che può pertanto definirsi consolidato e dal quale questa Sezione non ha motivo di discostarsi, secondo la quale l'elencazione delle fattispecie di riconoscimento dei debiti fuori bilancio contenuta nell'art. 194 del TUEL "*è da considerarsi tassativa*" e non può estendersi alle transazioni, in considerazione della "*natura eccezionale di detta previsione normativa finalizzata a limitare il ricorso ad impegni non derivanti dalla normale procedura di bilancio*" (v. ex multis, Sez. Piemonte, del. n. 4/2007; Sez. Basilicata, del. n. 16/2007; Sez. Puglia, del. n. 106/2009).

A sostegno di tale opzione ermeneutica è stata peraltro addotta (v. Sezione Piemonte, del. n. 4/2007, cit.) l'impossibilità di ricondurre la fattispecie degli accordi transattivi al concetto di sopravvenienza passiva e dunque alla nozione di debito fuori bilancio, precisando che, a differenza dei debiti derivanti da sentenze esecutive (chiaramente riconducibili al concetto di sopravvenienza passiva in quanto, in assenza di una specifica previsione nel bilancio di esercizio in cui i debiti si manifestano, esse prescindono necessariamente da un previo impegno di spesa), gli accordi transattivi presuppongono, invece, 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. Ne discende che l'Amministrazione in tali casi si trova nelle condizioni (ed ha l'obbligo) di attivare le normali procedure contabili di spesa (stanziamento, impegno, liquidazione e pagamento) previste dall'art. 191 del TUEL e di rapportare ad esse l'assunzione delle obbligazioni derivanti dagli accordi transattivi.

Con il secondo quesito l'Ente interpellante chiede a questa Sezione se, in caso di risposta negativa al primo quesito, la competenza del Consiglio comunale debba intendersi limitata alla mera autorizzazione alla spesa pluriennale (ex art. 42, co. 2, lett. i del TUEL) oppure estendersi anche al merito della transazione.

Come già precisato in punto di ammissibilità della richiesta di parere, questa Sezione non può certo pronunciarsi sulla opportunità dello strumento (accordo transattivo) prescelto dall'Amministrazione per risolvere in via bonaria un possibile contenzioso con una sua società partecipata, che vanta un credito nei confronti dell'Ente in dipendenza del servizio pubblico dalla stessa svolto. La pronuncia deve, quindi, limitarsi ad individuare i limiti generali di applicabilità della transazione agli Enti pubblici, al fine di escludere qualsiasi commistione con le scelte gestionali di esclusiva competenza e responsabilità degli organi dell'Ente.

Quanto alla competenza in ordine alla transazione del Consiglio comunale, il Collegio ritiene opportuno richiamare il dettato dell'art. 42, comma 2 lett. i) del TUEL, che espressamente riserva a detto organo consiliare l'adozione di qualsiasi atto che comporti l'assunzione, da parte del Comune, di *"spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili ed alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo"*.

Va, peraltro, richiamato l'orientamento di alcune Sezioni regionali di controllo che si sono occupate della questione (da ultimo, Sezione Liguria, deliberazione 5/2014) secondo cui la materia delle transazioni è riconducibile di regola alla competenza dirigenziale, potendo la stessa rientrare nell'ambito di attribuzione della Giunta o del Consiglio solo in situazioni particolari e cioè qualora la transazione involga atti di disposizione che implicano valutazioni esulanti dalla mera gestione.

Nel caso di specie non può essere messa in dubbio la competenza a provvedere in capo al Consiglio comunale, trattandosi di una ipotesi di transazione in relazione alla quale l'Ente intende finanziare la presumibile spesa *"in modo rateizzato, mediante imputazione delle singole rate annuali nei bilanci di previsione dei prossimi dieci anni"*.

Quanto all'applicabilità della transazione agli Enti pubblici, altre Sezioni regionali di controllo che si sono occupate della questione (v. ex multis, Sez. Lombardia, del. 26/2008 e 1116/2009; Sez. Piemonte, del. 15/2007 e 20/2012) hanno affermato i seguenti principi, che questo Collegio condivide:

- anche gli Enti pubblici possono di norma transigere le controversie delle quali siano parte ex art 1965 c.c.;

- i limiti del ricorso alla transazione da parte degli Enti pubblici sono quelli propri di ogni soggetto dell'ordinamento giuridico, e cioè la legittimazione soggettiva e la disponibilità dell'oggetto, e quelli specifici di diritto pubblico, e cioè la natura del rapporto tra privati e pubblica Amministrazione. Sotto quest'ultimo profilo va ricordato che, nell'esercizio dei propri poteri pubblicistici, l'attività degli Enti territoriali è finalizzata alla cura concreta di interessi pubblici e quindi alla migliore cura dell'interesse intestato all'Ente. Pertanto, i negozi giuridici conclusi con i privati non possono condizionare l'esercizio del potere dell'Amministrazione pubblica sia rispetto alla miglior cura dell'interesse concreto della comunità

amministrata, sia rispetto alla tutela delle posizioni soggettive di terzi, secondo il principio di imparzialità dell'azione amministrativa;

- la scelta se proseguire un giudizio o addivenire ad una transazione e la concreta delimitazione dell'oggetto della stessa spetta all'Amministrazione nell'ambito dello svolgimento della ordinaria attività amministrativa e come tutte le scelte discrezionali non è soggetta a sindacato giurisdizionale, se non nei limiti della rispondenza delle stesse a criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento, ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa. Uno degli elementi che l'Ente deve considerare è sicuramente la convenienza economica della transazione in relazione all'incertezza del giudizio, intesa quest'ultima in senso relativo, da valutarsi in relazione alla natura delle pretese, alla chiarezza della situazione normativa e ad eventuali orientamenti giurisprudenziali;

- ai fini dell'ammissibilità della transazione è necessaria l'esistenza di una controversia giuridica (e non di un semplice conflitto economico), che sussiste o può sorgere quando si contrappongono pretese confliggenti di cui non sia possibile a priori stabilire quale sia giuridicamente fondata. Di conseguenza il contrasto tra l'affermazione di due posizioni giuridiche è la base della transazione in quanto serve per individuare le reciproche concessioni, elemento collegato alla contrapposizione delle pretese che ciascuna parte ha in relazione all'oggetto della controversia. Si tratta di un elemento che caratterizza la transazione rispetto ad altri modi di definizione della lite;

- la transazione è valida solo se ha ad oggetto diritti disponibili (art 1966, co 2 c.c.) e cioè, secondo la prevalente dottrina e giurisprudenza, quando le parti hanno il potere di estinguere il diritto in forma negoziale. E' nulla, infatti, la transazione nel caso in cui i diritti che formano oggetto della lite siano sottratti alla disponibilità delle parti per loro natura o per espressa disposizione di legge;

- requisito essenziale dell'accordo transattivo disciplinato dal codice civile (artt. 1965 e ss. C.c.) è, in forza dell'art 1321 dello stesso codice, la patrimonialità del rapporto giuridico;

- inoltre, come affermato dalla giurisprudenza civile (cfr., *ex multis*, Cass. 6 maggio 2003 n. 6861), costituisce transazione solo quell'accordo che cade su un rapporto che, oltre a presentare, almeno nell'opinione delle parti, carattere di incertezza, è contrassegnato dalla reciprocità delle concessioni. Oggetto della transazione, quindi, non è il rapporto o la situazione giuridica cui si riferisce la



discorde valutazione delle parti, ma la lite cui questa ha dato luogo o possa dar luogo e che le parti stesse intendono eliminare mediante reciproche concessioni. Quanto ai termini (soggetto e oggetto) del contratto di transazione va ancora rammentato che i soggetti devono essere dotati non solo di capacità giuridica ma devono avere anche la legittimazione intesa come potere di agire in ordine ai rapporti sui quali incide la transazione. Sotto questo profilo vengono in rilievo per gli enti pubblici le procedure che prevedono le modalità di formazione ed espressione della volontà amministrativa. Per gli Enti territoriali non è previsto un particolare *iter* procedimentale per gli atti di transazione, ma, ove il medesimo sia dotato di una propria avvocatura, sarebbe opportuno che questa fosse investita della questione in analogia a quanto prevede per le Amministrazioni dello Stato l'art. 14 del R.D. n. 2440/1923 (legge di contabilità generale).

**P. Q. M.**

nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

**Dispone**

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

Così deciso in Perugia, nella Camera di consiglio del 23 settembre 2015.

Il Relatore

f.to Dott. Antonio DI STAZIO

Il Presidente

f.to Dott. Salvatore SFRECOLA

Depositato in Segreteria il 24 settembre 2015

Il Direttore della Segreteria

f.to Dott.ssa Melita Di Iorio