La Nuova Procedura Civile
Direttore Scientifico: Luigi Viola
Rivista scientifica di Diritto Processuale Civile
ISSN 2281-8693
Pubblicazione del 26.10.2016
La Nuova Procedura Civile, 5, 2016
ADMAIORA
Editrice

Comitato scientifico:
Simone ALECCI (Magistrato) - Elisabetta BERTACCHINI (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza)- Mauro BOVE (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giuseppe BUFFONE (Magistrato) – Costanzo Mario CEA (Magistrato, Presidente di sezione) - Paolo CENDON (Professore ordinario di diritto privato) - Gianmarco CESARI (Avvocato cassazionista dell'associazione Familiari e Vittime della strada, titolare dello Studio legale Cesari in Roma) - Caterina CHIARAVALLOTI (Presidente di Tribunale) - Bona CIACCIA (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Leonardo CIRCELLI (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Vittorio CORASANITI (Magistrato, ufficio studi del C.S.M.) – Mirella DELIA (Magistrato) - Lorenzo DELLI PRISCOLI (Magistrato, Ufficio Massimario presso la Suprema Corte di Cassazione, Ufficio Studi presso la Corte Costituzionale) - Francesco ELEFANTE (Magistrato T.A.R.) - Annamaria FASANO (Magistrato, Ufficio massimario presso la Suprema Corte di Cassazione) - Cosimo FERRI (Magistrato, Sottosegretario di Stato alla Giustizia) – Francesco FIMMANO' (Professore ordinario di diritto commerciale, Preside Facoltà Giurisprudenza) - Eugenio FORGILLO (Presidente di Tribunale) – Mariacarla GIORGETTI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Giusi IANNI (Magistrato) - Francesco LUPIA (Magistrato) - Giuseppe MARSEGLIA (Magistrato) – Roberto MARTINO (Professore ordinario di diritto processuale civile, Preside Facoltà Giurisprudenza) – Francesca PROIETTI (Magistrato) – Serafino RUSCICA (Consigliere parlamentare, Senato della Repubblica) - Piero SANDULLI (Professore ordinario di diritto processuale civile) - Stefano SCHIRO' (Presidente di Corte di Appello) - Bruno SPAGNA MUSSO (Magistrato, assistente di studio alla Corte Costituzionale) - Paolo SPAZIANI (Magistrato, Vice Capo dell'Ufficio legislativo finanze del Ministro dell'economia e delle finanze) – Antonella STILO (Consigliere Corte di Appello) - Antonio VALITUTTI (Consigliere della Suprema Corte di Cassazione) - Alessio ZACCARIA (Professore ordinario di diritto privato, componente laico C.S.M.).

La Nuova Procedura Civile

Negoziazione assistita e P.A.: l'accordo non può costituire il titolo per il riconoscimento di un debito fuori bilancio

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.

Corte dei Conti, Sicilia Sezione di controllo,
Deliberazione del 5.9.2016, n. 164

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
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, approva 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 L. 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 L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);
vista la L. 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3) ed, in particolare, l'art.7, comma 8;
vista la deliberazione n. ….omissis… 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….omissis… del 31 maggio 2016);
vista l'ordinanza n. ….omissis… 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 D.L. 12 settembre 2014 , n.132, convertito, con modificazioni, dall' art. 1, comma 1, della L. 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

La Nuova Procedura Civile
La Nuova Procedura Civile Direttore Scientifico: Luigi Viola

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 formatasi 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 L. 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;

La Nuova Procedura Civile

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, Delib. n. 406 del 3 agosto 2011).
Le medesime argomentazioni possono essere sostenute anche riguardo all'accordo concluso a seguito di una procedura di negoziazione assistita, introdotta dal D.L. 12 settembre 2014, n. 132 , convertito dalla L. 10 novembre 2014, n. 162.
L'art. 3, del D.L. 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 D.L., 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 D.L. cit. 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

La Nuova Procedura Civile

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.

Pqm

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 delibera in Palermo, nella camera di consiglio del 26 luglio 2016.
Depositata in Cancelleria 5 settembre 2016.

La Nuova Procedura Civile

La Nuova Procedura Civile
Direttore Scientifico: Luigi Viola