

Deliberazione n. 199/2023/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Alberto Rigoni	Consigliere
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere (relatore)
dott. Marco Scognamiglio	Primo referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario

**Adunanza del 23 novembre 2023
Comune di Crevalcore (BO)**

Visti gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la L. 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229, del 19 giugno 2008;

Visto il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali;

Vista la L. 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e ss.;

Vista la L. 31 dicembre 2009, n. 196;

Visto il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118;

Visto l'art. 148-*bis*, c. 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), dell'art. 3, c. 1, D. L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 213 del 7 dicembre 2012;

Vista la deliberazione n. 7/SEZAUT/2023/INPR con la quale la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato le linee-guida per la relazione dell'Organo di revisione economico-finanziaria sul bilancio di previsione 2023-2025, nonché il relativo questionario comprensivo della tabella PNRR;

Viste le linee guida per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto dell'esercizio 2022, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 8/2023/INPR;

Considerato che dette linee guida ed i relativi questionari sono stati portati a conoscenza degli enti locali dell'Emilia-Romagna con lettera di questa Sezione regionale di controllo del 7 agosto 2023 (prot. n. 3633);

Vista la deliberazione n. 94/2023/INPR della scrivente Sezione avente ad oggetto "Modifica della programmazione delle attività di controllo per l'anno 2023";

Considerato che, secondo quanto appreso da notizie di stampa, il Comune di Crevalcore ha approvato il rendiconto riferito alla gestione dell'anno 2022 con il parere sfavorevole dell'Organo di revisione

Considerato che all'esito della predetta *notitia* contenuta nell'articolo di stampa del 9 maggio 2023 sul quotidiano "Il Resto del Carlino", in data 15 maggio 2023, presso la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, si è tenuta un'audizione con il Comune di Crevalcore e l'Organo di revisione, alla presenza del Presidente della Sezione e del Magistrato istruttore, dott. Tiziano Tessaro

Considerato che il Magistrato istruttore ha successivamente formulato una serie di richieste istruttorie discendenti dalle prime risultanze acquisite nell'occasione e di cui si è stilato apposito verbale;

Viste le deduzioni fatte successivamente e separatamente pervenire dal Comune e dall'Organo di revisione in seguito alla predetta audizione del 15 maggio 2023;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo, mediante la quale il Collegio è stato convocato per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore.

RITENUTO IN FATTO

1. Dopo la riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, la legge 5 giugno

2003, n. 131, concernente *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"* ha introdotto forme di controllo cd. *"collaborativo"* nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (art. 114 Cost.), finalizzate alla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie territoriali, in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 117 Cost.).

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha poi previsto, per gli Organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, l'obbligo di trasmissione alle competenti sezioni regionali di controllo di una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Corte dei conti. Nelle intenzioni del legislatore, tale adempimento deve dare conto, in particolare, del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, nonché di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'Organo di revisione.

Chiamata a pronunciarsi su dette disposizioni, la Corte costituzionale ha affermato che tale forma di controllo esterno è da ritenere *"ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità"* concorrendo *"alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno"* (ex multis, sent. n. 179 del 2007), affermando altresì che tale nuova attribuzione trova diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale - come noto - assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale, dovendosi quindi intendere il controllo *"sulla gestione del bilancio dello Stato"*, esteso, alla luce del mutato quadro costituzionale di riferimento, ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata (art. 97, primo comma, Cost.).

1.1. L'art. 3, comma 1, lett. e), del D.L. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 213 del 2012, ha introdotto nel D.Lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato *"Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"*), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della

sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Ai fini della verifica in questione, la Sezione regionale di controllo deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In conformità alla disposizione dell'art. 148-*bis*, comma 3, del D.Lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertano la sussistenza "*di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno*", gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "*i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*", nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, "*è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*".

Sulle disposizioni normative appena esaminate, la Corte costituzionale (sent. n. 60/2013) ha evidenziato come l'art. 1, commi da 166 a 172, della L. n. 266 del 2005 e l'art. 148-*bis* del D.Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174/2012, abbiano istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare e prevenire situazioni di pregiudizio irreparabile agli equilibri di bilancio.

Pertanto, tali controlli si collocano su profili distinti rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali funzioni di controllo attribuite alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma introdotto a modifica dell'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

Qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie di irregolarità

sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-*bis* TUEL, la Sezione regionale di controllo rinviene comunque la necessità di richiamare l'attenzione dell'ente, in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza, affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione. In tale contesto si inserisce peraltro la riforma operata dal D.Lgs. n. 118/2011 che, in attuazione della delega contenuta nella L. 5 maggio 2009, n. 42, di attuazione del federalismo fiscale di cui all'art. 119 della Costituzione, ha intrapreso il processo di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali e dei loro organismi partecipati, in quanto dalla leggibilità e confrontabilità dei bilanci pubblici dipende la corretta valutazione degli andamenti della finanza territoriale, i cui esiti si riflettono sui conti pubblici nazionali nei termini già descritti.

1.2. I parametri anzidetti delineano le peculiarità funzionali (Corte cost. sent. n. 40/2014) del controllo intestato alla Sezione regionale. Il mantenimento di un equilibrio stabile consente all'ente di mantenersi, in prospettiva, in una situazione di avanzo di amministrazione e di sostenibilità dell'indebitamento: ciò sia in relazione al parametro del controllo (ovverosia "dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"), sia ai fini degli esiti del controllo stesso contemplati dall'art. 148-*bis*, comma 3, del TUEL (secondo cui il vaglio della Corte, ove si sia concluso con esito negativo, comporta la preclusione dell'"attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"): così che la verifica della Corte dei conti andrà a esaminare non solo le violazioni dirette del precetto, riguardato sotto gli aspetti della violazione dell'equilibrio, dell'indebitamento e del pareggio, ma anche i profili elusivi dei vincoli anzidetti che si rinvergono anche dall'esame dei fenomeni gestionali sottostanti (Corte cost. sent. n. 184/2022), quali le fattispecie di incorretta allocazione dei rischi nel partenariato pubblico-privato, o nel leasing, nel rilascio di garanzie, ecc., ovvero di artificioso raggiungimento del saldo di finanza pubblica.

L'indagine della Sezione in cui "*il parametro normativo del controllo sui bilanci preventivi e successivi è costituito dalle regole e principi in materia di patto di stabilità, dal principio dell'equilibrio, dalle specifiche regole contabili dettate per dette finalità e, in generale, dal principio di legalità finanziaria*" (Corte cost. sent.

n. 40/2014), va nella direzione pertanto di una verifica non solo dei saldi anzidetti (equilibrio, indebitamento, saldo di finanza pubblica) contemplati dal citato art. 148-bis del TUEL (precipuamente attraverso l'esame del risultato di amministrazione: Corte cost. sent. n. 18/2019), ma anche della corretta analisi delle fattispecie giuridiche sottostanti *"in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio"* (Corte cost. sent. n. 184/2022).

1.3 Alla luce di quanto premesso, appare evidente che *«la prevenzione di pratiche contabili (...) suscettibili di alterare la consistenza dei risultati economico finanziari degli enti territoriali [è] un obiettivo prioritario al centro dell'evoluzione legislativa determinatasi in materia»* (Corte cost. sent. n. 138/2013), di cui il paradigma è rappresentato dalla previsione de *"l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000,(...), (le cui norme) hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio"*.

L'avvenuta codificazione della clausola generale dell'equilibrio di bilancio (Corte cost. sent. n. 192/2012) e la tutela giuridica del bilancio quale "bene pubblico" in senso giuridico (Corte cost. sent. n. 184/2016) - su cui la legge deve stabilire controlli che devono svolgersi in modo dinamico su tutto il ciclo finanziario dei bilanci della Repubblica, in ragione di quanto stabilito dall'art. 5, comma 1, lett. a) della l. cost. n. 1/2012, richiede costanti *"verifiche, preventive e consuntive, sull'andamento della finanza pubblica"*, che nell'ordimento interno sono riservate alla Corte dei conti (art. 100 Cost.): esse vengono compendiate nella previsione dell'art. 148-bis del TUEL, la cui natura profilattica ha lo scopo di prevenire i più gravi danni agli equilibri di bilancio (Corte cost. sent. n. 60/2013), ma che possono pervenire -ove non ossequiate- alle più gravi conseguenze contemplate dall'art. 243-bis del TUEL.

Orbene, i controlli effettuati dalle sezioni regionali della Corte dei conti acquistano carattere cogente nei confronti dei destinatari, *"proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.)_e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Dunque tale tipo di sindacato ... è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso"*.

Una volta affermato che *"il sindacato sui bilanci degli enti locali e degli enti*

del Servizio sanitario nazionale, unitamente alla parifica dei rendiconti regionali, appartiene al genere dei controlli di legittimità-regolarità (sentenze n. 40 del 2014 e n. 60 del 2013)” (Corte cost. sent. n. 157/2020), l’effetto di precludere l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria(...) – attribuiti dalla disposizione impugnata alle pronunce di accertamento della Corte dei conti – chiaramente cogenti nei riguardi degli enti (...) e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell’efficacia dei bilanci da essi approvati”, come naturali “ esiti del controllo sulla legittimità e sulla regolarità dei conti degli enti (...) volti a evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti”, “comportano, in tutta evidenza, una limitazione dell’autonomia degli enti (...), che, tuttavia – come questa Corte ha già incidentalmente rilevato nella sentenza n. 60 del 2013 – si giustifica «in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell’unità economica della Repubblica perseguito [...] in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.», anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell’Unione europea (...), in funzione della tutela dell’indicato interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e dell’unità economica della Repubblica, degli esiti del controllo finanziario della Corte dei conti (...) – i quali consentono di garantire il rispetto dei menzionati interessi costituzionali anche quando l’ente controllato non vi provveda spontaneamente” (Corte cost. sent. n. 39/2014).

L’esclusione di un carattere «coercitivo» e «sanzionatorio e repressivo» di detti controlli trova esplicito fondamento nella *“imposizione a tutte le pubbliche amministrazioni, ad opera della legge cost. n. 1 del 2012, della fondamentale regola dell’equilibrio dei bilanci (art. 97, primo comma, Cost., nel testo modificato dalla citata legge costituzionale), del cui rispetto la copertura e la sostenibilità finanziaria della spesa costituiscono essenziali presidi”* (Corte cost. sent. n. 39/2014).

La centralità del bene bilancio e la sua giustiziabilità (Corte cost. sent. n. 184/2016) implica, tuttavia, che gli esiti, parimenti cogenti, del controllo possano sfociare nelle più gravi ipotesi, specificamente previste dalla legge, ed anche avere conseguentemente uno sbocco giurisdizionale, di carattere sanzionatorio, laddove integrino violazioni di norme in ordine alle quali l’ordinamento vigente ritiene necessario apprestare momenti di necessaria interazione tra accertamenti operati in sede di controllo della Corte dei conti e successivo svolgimento dell’azione di responsabilità avanti la Sezione giurisdizionale. È noto che l’art.1 del c.g.c. (D.Lgs. n. 174/2016 e s.m.i) stabilisce all’art.1 comma 1 che *“la Corte*

dei conti ha giurisdizione nei giudizi di conto, di responsabilità amministrativa per danno all'erario e negli altri giudizi in materia di contabilità pubblica". Il secondo comma afferma invece che: "sono devoluti alla giurisdizione della Corte dei conti i giudizi in materia pensionistica, i giudizi aventi ad oggetto l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e gli altri giudizi nelle materie specificate dalla legge".

A tal proposito, l'art. 133 c.g.c. inserito nel capo III *"Rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria"*, stabilisce al comma 1: *"ferma restando la responsabilità di cui all'articolo uno della legge 14 gennaio 1994 numero 20 e successive modificazioni, quando la legge prevede che la Corte dei conti irroga ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo e un massimo edittale, il pubblico ministero d'ufficio o su segnalazione della Corte nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo, promuove giudizio per l'applicazione della sanzione pecuniaria"*.

Le norme richiamate, in aderenza ai criteri di riparto di cui all'art. 103, secondo comma della Costituzione, distinguono tra le materie in cui la Corte dei conti ha la giurisdizione senza necessità di interposizione legislativa, in virtù della riserva costituzionale e i giudizi che sono "devoluti" alla giurisdizione della Corte dei conti in virtù di una specifica attribuzione legislativa. Fra detti giudizi rientrano quelli aventi ad oggetto l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie, fatti oggetto di uno specifico rito disciplinato nel capo III. *"Rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniarie"* che si applica ai *"casi in cui la legge prevede che la Corte dei conti irroga ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative una sanzione pecuniaria, stabilita fra un minimo e un massimo edittale"*. Discende da quanto sopra che il c.d. sistema sanzionatorio contabile non rientra *ex sé* nelle materie di contabilità pubblica, ma può esservi collegato ove si verificano violazioni che per la particolare natura del bene tutelato il legislatore ritiene opportuno attribuire alle Sezioni giurisdizionali regionali ad iniziativa del PM contabile (cfr. art. 148, ultimo comma TUEL, art. 31, comma 31, della L. 12 novembre 2011 n. 183, art. 30, comma 15, della L. 27 dicembre 2002 n. 289). Non solo, ma alla stregua dell'attuale formulazione dell'art.133 c.g.c., alla Corte dei conti potrebbero essere attribuite solo le sanzioni pecuniarie articolate tra un minimo ed un massimo e non anche le sanzioni pecuniarie proporzionali e quelle pecuniarie stabilite in maniera fissa (Corte conti, Sez. giur. Piemonte, n. 135/2020).

Accanto, quindi, a "misure interdittive ...atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico

del bilancio degli enti locali” (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013), sussistono fattispecie in cui il sindacato sul bene bilancio viene a costituire, comunque, l’occasione per la verifica di eventuali fatti gestori pregiudizievoli per gli interessi erariali (Corte cost. sent. n. 184/2022), e avere uno sbocco giurisdizionale in dipendenza della violazione dei fondamentali canoni di legalità- regolarità, la cui verifica e cognizione appartiene al plesso della Corte dei conti.

In questo quadro caratterizzato dalla cogenza (Corte cost. sent. n. 40/2014) delle misure ascrivibili alla Corte dei conti, in termini non solo interdittivi – ovverosia con esiti volti a bloccare programmi di spesa privi della necessaria copertura– ma anche, nelle ipotesi specificamente previste dalla legge (cfr. art. 148, ultimo comma TUEL, art. 31, comma 31, della l. 12 novembre 2011 n. 183, art. 30, comma 15, della l. 27 dicembre 2002 n. 289) (Corte conti, Sez. giur. Piemonte, n. 135/2020), sanzionatori –*“determina(ndo) nella sua applicazione una tipica scissione tra procedimenti, e tra attività (potere) di controllo, istruttoria e decisoria (spettante alla Sezione regionale di controllo le cui delibere sono sottoposte al sindacato esclusivo delle Sezioni Riunite in speciale composizione ai sensi dell’art. 11 comma 6 c.g.c.) e potere sanzionatorio intestato all’amministrazione da esercitare sulla base dell’atto presupposto (delibera)”* (Corte conti, Sez. giur. Piemonte, n. 135/2020), può essere di fondamentale ausilio l’apporto istruttorio dell’organo di revisione e, più in generale, degli organi di controllo interno. È noto, infatti, il “collegamento fra i controlli interni alle amministrazioni regionali e i controlli esterni della Corte dei conti, secondo il modello che, in attuazione del citato art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, è stato sperimentato, per gli enti locali, dalla menzionata L. n. 266/2005” (Corte cost. sent. n. 198/2012). Chiamata a pronunciarsi sulle disposizioni di tale ultima legge, la Corte Costituzionale ha affermato – fra l’altro – che il controllo esterno esercitato dalla Corte dei conti nei confronti degli enti locali, postula l’ausilio dei collegi dei revisori dei conti, in quanto è «ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità», e concorrendo «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenza n. 179 del 2007). Non è un caso quindi che, tra le norme precedentemente citate a proposito delle attribuzioni “sanzionatorie” della Corte (art 133 c.g.c.), vi sia quella che contempla – *inter alios* – il corretto funzionamento dei controlli interni contemplato dall’art. 148 comma 4 del Tuel (avente ad oggetto la verifica da parte della Corte ,in particolare, la “rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie” ad essi afferenti).

Né è estranea a questa verifica la circostanza secondo cui, come ha

sottolineato la stessa Corte costituzionale, "tale attribuzione trovi diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale «assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale» e che il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo «sulla gestione del bilancio dello Stato» debba intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. A quest'ultima, del resto, vanno riferiti sia i principi derivanti dagli artt. 81, 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost. (sentenza n. 179 del 2007), sia il principio di cui all'art. 1, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), per cui «[l]e amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e ne condividono le conseguenti responsabilità» (Corte cost. sent. n. 198/2012).

È sulla base di queste coordinate, e in vista, in particolare, di una più incisiva tutela degli equilibri di bilancio, che la Sezione ha dato ingresso alla verifica incidentale di fatti gestori (Corte cost. sent. n. 184/2022) conseguenti ad eventuali segnalazioni ricevute, immediatamente o *prima facie*, lesivi del bene bilancio o di altre fattispecie, correlati – nel caso specifico – alla dinamica dei rapporti creditori e debitori tra ente locale e società partecipata, in merito a una vicenda transattiva che attiene a rispettive poste di entrata e uscita, il cui scrutinio appartiene *ratione materiae* alla competenza dei corrispondenti organi di revisione (art.11, comma 6, lett j del D. Lgs. n. 118/2011).

2. Sulla scorta di ciò, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ha appreso da un articolo di stampa del 9 maggio 2023 sul quotidiano "Il Resto del Carlino", che il Comune di Crevalcore ha approvato il rendiconto riferito alla gestione dell'anno 2022 con il parere sfavorevole dell'Organo di revisione, ed ha pertanto convocato l'Ente e l'Organo di revisione per una audizione, tenutasi in data 15 maggio 2023, alla presenza del Presidente della Sezione e del Magistrato istruttore per il necessario scrutinio della fattispecie e per gli evidenti motivi attinenti alla tutela del bene bilancio, potenzialmente vulnerato da quanto sopra espresso. È noto, infatti, che la mancata cura degli obblighi inerenti la protezione dell'equilibrio del bilancio, rileva non solo per i profili attinenti alla violazione dell'art. 81 Cost., ma anche per quanto previsto dal fondamentale canone contenuto nell'art. 1 Cost: di talché, una volta appurato che il precetto di equilibrio costituisce uno strumento di verifica e misurazione della

responsabilità dei soggetti investiti di cariche pubbliche, la violazione dell'equilibrio attiva un sistema di responsabilità giuridiche e politiche, attraverso cui il principio della legittimazione democratica delle istituzioni si rende effettivo (art. 1 Cost.). L'affermazione del principio comporta una esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale, interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti» (Corte cost. sent. n. 228/2017). La Sezione sottolinea ,infatti, che la violazione delle regole dell'armonizzazione contabile, oggetto della presunta violazione , afferenti gli equilibri di bilancio e la attendibilità delle risultanze e dei saldi fondamentali (Corte cost. sent. n. 184/2022), minano irrimediabilmente altresì il principio di rappresentanza democratica (Corte cost. sent. n. 184/2016): ad esse conseguono, proprio per la mancata cura dell'equilibrio di bilancio precise conseguenze che possono nei casi estremi pervenire addirittura all'effetto dissolutorio degli organi rappresentativi (Corte cost. sent. n. 247/2017), per via dell'espresso richiamo operato dall'articolo 193, comma 4 all'articolo 141 TUEL.

Durante l'audizione è stato evidenziato, in primo luogo, che il parere negativo dell'Organo di revisione è stato espresso per via della incorretta appostazione degli accantonamenti rappresentata nel medesimo parere, da cui emergeva, comunque e in ogni caso, la capienza dell'avanzo disponibile risultante dal rendiconto 2022. La fattispecie all'attenzione della Sezione aveva quindi riguardato ,in secondo luogo , la lamentata assenza del parere dell'organo di revisione su una vicenda transattiva approvata dalla Giunta comunale con delibera n. 133 del 3 novembre 2022 relativa , da un lato, a un debito risalente all'anno 2009 per lavori di sistemazione idrica dell'Ente verso la società partecipata in house, il cui impegno, seppur cancellato in sede di riaccertamento straordinario, era stato successivamente accantonato in avanzo , e , dall'altro, al credito vantato dal Comune , peraltro non contabilizzato ,come emerge dal verbale di audizione, verso la stessa società di € 104.000. In occasione della audizione, come emerge dal verbale medesimo, il Sindaco ha evidenziato che le rappresentate discrasie nella gestione degli accertamenti e degli impegni sono in parte dovute a difficoltà generate dal fatto che l'Ente è stato fortemente colpito dal terremoto del 2012.

In relazione ai profili anzidetti – pur nell'assenza di una, peraltro indefettibilmente preventiva, precisa e circostanziata segnalazione dell'Organo di revisione che pertiene ai doveri di diligenza facenti capo allo stesso (art.236 Tuel)

-la Sezione regionale di controllo ha chiesto al Comune e all'Organo di revisione di fornire chiarimenti ,in particolare, circa la legittimità della cennata complessiva operazione di transazione di Giunta comunale ,in merito in particolare alla sussistenza di un rapporto di credito e debito con la società partecipata risalente al 2009.

3. Con nota del 24 maggio 2023, il Comune ha risposto alla Sezione fornendo la documentazione inerente la compensazione tra il Comune di Crevalcore e la Società Sorgeaqua Srl relativa a pregressi rapporti di debito/credito, motivando che "la soluzione della compensazione dei rapporti pendenti è stata ritenuta dall'Amministrazione quella più adeguata per assicurare trasparenza nella gestione dei conti pubblici conformandosi ai principi di cui all'art. 97 della Costituzione nonché per portare a conclusione, in autotutela, procedimenti ancora in essere con la società partecipata per i quali, tuttavia, si sarebbe anche potuto valutare l'ipotesi della prescrizione che avrebbe portato al medesimo risultato".

Nello specifico, il Comune di Crevalcore ha trasmesso la seguente documentazione:

a) Nota dell'Amministratore Unico di Sorgeaqua Srl del 3 marzo 2022 indirizzata al Sindaco del Comune di Crevalcore avente ad oggetto "Fattura n. SA-VS200900220 del 30/11/2009" in cui si legge che il Comune, a seguito di intervenute esigenze non procrastinabili, "ha ritenuto di perseguire in modo più concreto l'interesse della collettività mediante la realizzazione di opere idrauliche", consistenti nel rifacimento della rete fognaria del Centro Storico (secondo stralcio - Via Matteotti) e nella risagomatura di tratto del canale Fosso di Gà ricompreso tra via di Mezzo Levante e lo Scolo Limite e realizzazione di un bacino di laminazione (primo stralcio); opere tra loro strettamente connesse.

Per la realizzazione di tali opere, nella nota viene rappresentato che è stato redatto specifico progetto da parte di Politecnica Ingegneria e Architettura commissionato dall'allora gestore del servizio idrico integrato SORGEA Srl (oggi Sorgeaqua Srl) e la Soc. Immobiliare Giardino Srl, visionato il progetto ed accettato il quadro economico dell'opera e la perizia di stima, si è resa disponibile alla realizzazione delle opere descritte.

Dalla documentazione istruttoria emerge che con deliberazione del Consiglio Comunale n. 32 del 30 giugno 2008 è stata adottata ai sensi dell'art. 15 comma 4 lett. C) della L.R. n. 47/78 e s.m., una variante specifica al P.R.G. e

contestualmente è stato approvato il progetto preliminare redatto da Politecnica Ingegneria e Architettura e commissionato da SORGEA Srl, denominato "Regimazione acque superficiali a valle del Capoluogo – primo stralcio - e rifacimento rete fognaria risalente al 1896 – secondo stralcio"; con determinazione del 17 luglio 2009 n. 364 il Comune di Crevalcore ha proceduto all'affidamento dell'incarico relativo alla direzione lavori e al coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione per le relative opere a Politecnica Ingegneria e Architettura Società Cooperativa. I lavori sono stati consegnati in data 16 febbraio 2009 e in data 30 giugno 2010 si sono conclusi con contestuale emissione dello stato finale da parte della Direzione Lavori attestante la corretta esecuzione degli stessi. Nella contabilità di SORGEAQUA Srl è stata contabilizzata la fattura da ricevere per lavori su reti idriche in via Matteotti per l'importo di € 104.470,56, che avrebbe dovuto essere fatturato nel 2010.

Di contro, Sorgeacqua Srl in data 30 novembre 2009 ha emesso fattura n. SA-VS200900220, assunta agli atti del Comune in data 9 dicembre 2009 al progressivo di registrazione n. 2009/9578 per l'importo di € 114.200,17 IVA inclusa, relativa alla richiesta di rimborso per l'affidamento a Politecnica del servizio tecnico di progettazione inerente la regimazione acque superficiali a valle del Capoluogo – primo stralcio - e al rifacimento della rete fognaria risalente al 1896 – secondo stralcio primo stralcio attuativo. Come sottolinea la nota citata, da approfondimenti operati, la società evince la spettanza dell'importo sostenuto per l'affidamento della progettazione a Politecnica e la spettanza del Comune per l'importo costituito dal computo per sostituzione delle condotte fognarie e quota parte dell'onere di direzione lavori e coordinamento per la sicurezza in fase esecutiva, per complessivi € 104.470,56 IVA inclusa.

Nella nota, l'Amministratore Unico di Sorgeacqua conclude che, considerato che le due cifre sopra riportate sono assimilabili è intenzione proporre che le parti considerino compensate le proprie posizioni, facendo presente che resterà in carico a Sorgeacqua Srl l'importo differenziale di € 9.729,61.

b) Nota del Comune di Crevalcore prot. n. 5754 dell'8 marzo 2022 a firma del Sindaco e del Responsabile dell'Area tecnica, indirizzata a Sorgeacqua Srl e per conoscenza al Responsabile finanziario comunale avente ad oggetto "Fattura n. SA-VS200900220 del 30/11/2009 – risposta" in cui si rileva che la fattura n. SA-VS200900220 del 30 novembre 2009 dell'importo di € 114.200,17 IVA inclusa è prescritta. L'Ente precisa, inoltre, che il debito non è dovuto, in quanto in bilancio non è mai stato assunto nessun impegno di spesa al riguardo. Di contro, per

quanto riguarda i lavori realizzati dal Comune di Crevalcore relativi al computo per sostituzione delle condotte fognarie e quota parte dell'onere di direzione lavori e coordinamento per la sicurezza in fase esecutiva, per complessivi € 104.470,56 IVA inclusa, tale credito non risulta iscritto nella contabilità dell'Ente e peraltro risulta prescritto anch'esso. In relazione a quanto sopra esposto, il Comune conclude ritenendo che nulla è dovuto e conseguentemente le reciproche posizioni risultano chiuse.

c) deliberazione della Giunta comunale n. 133 del 3 novembre 2022 avente ad oggetto "Atto ricognitorio finale di transazione con compensazione tra il Comune di Crevalcore e la società Sorgeaqua Srl" in cui si legge che la fattura di Sorgeaqua di € 114.200,17 non è mai stata pagata dal Comune e l'Ente non ha ricevuto solleciti di pagamento; inoltre, nell'asseverazione prevista dall'articolo 11, comma 6 del D. Lgs. n. 118/2011 al rendiconto 2021, Sorgeaqua Srl non ha riportato tale fattura. Il Comune rappresenta, tuttavia, che, in sede di rendiconto, in via prudenziale, ha accantonato al fondo passività potenziali l'importo pari a € 114.200,17, mentre in sede di Bilancio Consolidato 2021 si è proceduto all'allineamento dei saldi per operazioni infragruppo con scritture di rettifica e di elisione.

Nella nota si rappresenta che il Comune, a sua volta, ha realizzato i lavori di rifacimento delle reti idriche di via Matteotti a Crevalcore, sostenendo una spesa pari ad € 104.470,56 nell'ambito della propria attività istituzionale, per la sostituzione delle condotte fognarie e quota parte dell'onere di direzione lavori e coordinamento per la sicurezza in fase esecutiva. Tale somma avrebbe dovuto essere sostenuta da Sorgeaqua, la quale avrebbe dovuto procedere al suo rimborso, la quale, però, non ha effettuato il pagamento di tale importo.

Alla luce delle considerazioni fin qui esposte, il Comune ha ritenuto sussistere tutti i presupposti giuridici per procedere alla transazione con compensazione delle due somme, dovute rispettivamente dal Comune a Sorgeaqua (per un importo pari a € 114.200,17) e da Sorgeaqua al Comune (per un importo pari a € 104.470,56), anche in considerazione della ritenuta legittimità dell'impiego dell'istituto compensativo tra Ente Locale e Società Partecipata, residuando l'importo finanziario differenziale pari ad € 9.729,61 in carico a Sorgeaqua srl, come da apposita dichiarazione rilasciata in data 3 marzo 2022.

La nota del Comune evidenzia che la deliberazione di Giunta comunale di transazione non è stata accompagnata da un parere dell'Organo di revisione, in quanto l'Ente ha specificatamente richiamato la Deliberazione della Corte dei

Conti – Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte n. 20/2015, secondo la quale gli accordi transattivi presuppongono la decisione dell'Ente di pervenire ad un accordo con la controparte e che l'istituto giuridico della transazione non rientra nella fattispecie dell'art. 194 del TUEL "riconoscimento di legittimità del debito fuori bilancio"; pertanto, si sottolinea come non occorra acquisire alcun parere da parte dell'Organo di revisione nel caso in cui la transazione non comporti la necessità di apportare una variazione al Bilancio di Previsione.

4. Con nota del 30 giugno 2023 l'Organo di revisione del Comune di Crevalcore ha risposto alla Sezione fornendo i seguenti chiarimenti:

– Il Comune di Crevalcore ha ricevuto la fattura n. 248 del 30 novembre 2009 da parte della partecipata Sorgeacqua srl (società in house) per "criticità del sistema fognario del Comune di Crevalcore: oneri per realizzazione progettazione esecutiva come da incarico prot. 11065 del 5/4/2008, costi ed oneri diversi acqua" per € 95.166,81 oltre ad iva di legge (20%) per totali € 114.200,17; la fattura è stata correttamente inserita nella contabilità iva ed è stato assunto l'impegno di spesa (come comunicato dalla responsabile finanziaria durante l'incontro del 15 maggio), ma tale impegno è stato stralciato a seguito di riaccertamento dei residui (2014) nell'esercizio 2015;

– in data 4 marzo 2022 il legale rappresentante di Sorgeacqua srl ha inviato al Comune di Crevalcore la relazione da cui emerge che "l'insorgenza del debito del Comune di Crevalcore (€ 114.200,17 di cui sopra) è riconducibile all'affidamento a Politecnica (studio di progettazione) del servizio tecnico di progettazione inerente la regimazione acque superficiali e al rifacimento della rete fognaria. Contestualmente e per la prima volta, Sorgeacqua riconosce al Comune di Crevalcore € 104.470,56 (senza IVA) per lavori su reti idriche. Tale posta, dovrebbe essere collocata tra i debiti per fatture da ricevere delle scritture contabili della partecipata. Il Comune di Crevalcore non ha mai emesso la fattura collegata" e l'Organo di revisione evidenzia che "la dichiarazione di Sorgeacqua non dichiara in nessun modo prescritti né il debito, né il credito ivi indicati. La differenza compensativa di debito e credito di € 9.729,61 (114.200,17-104.470,56) rimane a carico di Sorgea Acqua";

– Nel rendiconto 2020, il Comune di Crevalcore ha rilevato un disallineamento di € 114.200,17 con la partecipata Sorgea Acqua srl, per il quale ha predisposto un accantonamento nell'avanzo di amministrazione in attesa di chiarimenti; le parificazioni tra crediti e debiti reciproci del 2020 e 2021 tra il Comune di Crevalcore e Sorgeacqua srl non corrispondevano e "l'accantonamento

di cui sopra ha consentito, tuttavia, di non avere ripercussioni sul bilancio comunale”.

L’Organo di revisione ha inoltre trasmesso le specifiche acquisizioni istruttorie svolte dallo stesso nei confronti del Comune di Crevalcore nel 2022 ed, in particolare:

- nota prot. n. 5754 dell’8 marzo 2022 con cui il Sindaco e la responsabile del settore tecnico comunicavano a Sorgeaqua che il debito di € 114.200,17 non è dovuto, che non è mai stato assunto alcun impegno di spesa al riguardo e che il credito di € 104.470,56 non risulta iscritto nella contabilità del Comune di Crevalcore :essendo quindi prescritto, ritenendo di dover chiudere in questo modo la vicenda;

- parere dell’avv. Paolo Bonetti del 1° giugno 2023 che ritiene corretta una compensazione debito/credito sulla base del fatto che credito e debito siano reciproci, certi, liquidi ed esigibili anche se il credito risulta prescritto, salvo vicende interruttive;

- nota in data 13 giugno 2022 del Sindaco con cui rappresenta all’Organo di revisione che la responsabile finanziaria ha ribadito che non vi sono solleciti scritti da parte della partecipata.

5. Il Magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l’Ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell’istruttoria svolta sul Comune di Crevalcore all’esame del Collegio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L’oggetto della verifica della Sezione.

La questione che la Sezione è chiamata ad esaminare, sulla base della documentazione istruttoria e delle coordinate più sopra illustrate, investe la legittimità della cennata complessiva operazione di transazione di Giunta comunale ,in merito in particolare alla sussistenza di un rapporto di credito e debito con la società partecipata risalente al 2009 : lo scrutinio della fattispecie rileva anche per la tenuta degli equilibri di bilancio, eventualmente pregiudicati dalla inerzia tenuta nella cura delle entrate facenti capo all’ente in dipendenza del rapporto creditorio (Corte cost 6/2017) e per le conseguenze attinenti ai profili di responsabilità da questo scaturenti.

Dalla documentazione istruttoria acquisita e da quanto rappresentato nella parte in fatto, lo scrutinio intestato alla Sezione concerne la liceità dell'operato dell'ente in riferimento ai presupposti e ai principi che governano la fattispecie relativi al negozio transattivo in esame.

Più specificamente, isolando le singole questioni in cui è possibile scindere la fattispecie alla luce di quanto sin qui emerso, la verifica affidata al Collegio concerne, in primo luogo, la possibilità che l'Ente possa o meno procedere alla transazione di un debito oramai prescritto, come riconosciuto dalle stesse parti del negozio nelle note citate; in secondo luogo, se la fattispecie rientra nell'ipotesi contemplata dalla disposizione di cui al II comma dell'articolo 1242 cod. civ., ai sensi del quale *"la prescrizione non impedisce la compensazione, se non era compiuta quando si è verificata la coesistenza di due debiti"*; in terzo luogo, se l'atto con cui procede a tale negozio debba essere accompagnato dal parere dell'Organo di revisione.

2. Il concetto di transazione.

Come noto, le transazioni concluse dall'ente locale trovano la loro disciplina generale nella disposizione prevista dall'art. 1965 del codice civile, a mente della quale *"La transazione è il contratto col quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine ad una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro. Con le reciproche concessioni si possono creare, modificare o estinguere anche rapporti diversi da quello che ha formato oggetto della pretesa e della contestazione delle parti"*.

2.1. Le caratteristiche dell'accordo transattivo nel Codice civile.

Da un punto di vista civilistico, la figura contrattuale in esame si perfeziona con il consenso delle parti ed è a prestazioni corrispettive, in quanto entrambe le parti si fanno reciproche concessioni; ai fini della forma, si richiede quella scritta ma solamente *ad probationem* non anche la forma scritta *ad substantiam*. In ordine all'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 profilo costitutivo che caratterizza la transazione rispetto ad altri modi di definizione della lite; la transazione è inoltre valida soltanto se ha ad oggetto diritti disponibili (art 1966, c. 2 cc) e cioè, secondo la prevalente dottrina e giurisprudenza, quando le parti hanno il potere di estinguere il diritto in forma negoziale. È 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; cosicché requisito essenziale dell'accordo transattivo disciplinato dal Codice civile (artt. 1965 e ss. cc) è, in forza dell'art 1321 dello stesso codice, la patrimonialità del rapporto giuridico.

Altro requisito fondamentale che caratterizza la transazione secondo l'orientamento maggioritario della giurisprudenza civile (cfr., *ex multis*, Cass. civ., sent. n. 6861/2003), è l'incertezza del risultato (*res dubia*) per le parti derivante dalla risoluzione della controversia da parte di un organo giudicante. Ed invero, 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 (cfr., *ex multis*, Cass. 6 maggio 2003 n. 6861), in quanto oggetto dell'accordo non è il rapporto o la situazione giuridica cui si riferisce la discordante valutazione delle parti, ma la lite cui questa ha dato luogo o possa dar luogo e che le parti stesse intendono definitivamente risolvere mediante, per l'appunto, reciproche concessioni (Cfr., Corte di cassazione, sez. III Civile, sentenza 24 febbraio 2015, n. 3598).

2.2. I principi valevoli in materia di transazioni degli enti pubblici.

Con specifico riferimento alla materia degli accordi transattivi conclusi dagli enti pubblici, è utile richiamare alcuni principi giurisprudenziali elaborati dalla Corte dei conti (v. *ex multis*, Sezione Controllo Regione Lombardia deliberazione n. 80/2017/PRSE; Sezione Controllo Regione Lombardia deliberazione n.1116/2009/PAR; Sezione Controllo Regione per l'Umbria deliberazione n.123/2015/PAR):

- 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 (ovvero posizioni giuridiche soggettive disponibili ex art. 1966 c.c., suscettibili di essere estinte in forma negoziale), e quelli specifici di diritto pubblico, e cioè la natura del rapporto tra privati e pubblica Amministrazione. È nulla, dunque, la transazione nel caso in cui i diritti che formano oggetto della lite sono sottratti al potere dispositivo delle parti: 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 finalizzazione dell'attività all'interesse specificamente 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.

2.3. Scelta discrezionale e parametro del buon andamento.

Appurato che gli enti pubblici possono transigere le controversie delle quali siano parte, ai sensi dell'art. 1965 del c.c. e seguenti, 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. La verifica della legittimità dell'attività amministrativa - specialmente dopo la novella dell'art. 97 Cost., che ha declinato in termini economici il canone del buon andamento, facendolo precedere dalla inserzione del comma 1, del principio in base al quale "*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*" - non può più ormai prescindere da una valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e spese sostenute, con l'ulteriore effetto che la violazione dei criteri di economicità e di efficacia assume specifico rilievo nel giudizio di responsabilità: occorre, pertanto, la massima prudenza da parte dell'ente, nonché una dettagliata motivazione che dia conto del percorso logico seguito per giungere alla definizione transattiva della controversia, anche sulla base di un giudizio prognostico circa l'esito del contenzioso, dovendosi predicare la "*necessità che la transazione sia preceduta da una congrua motivazione, nella quale siano esaminati e valutati i rischi*

connaturati a simile fattispecie, legati ad esempio alla prevedibile durata ed al prevedibile (o imprevedibile) esito di un contenzioso già pendente” (Cons. Stato, Sez. III, 7 luglio 2011, n. 4083).

2.3.1. Buon andamento e suo collegamento con parametri economici.

Un’adeguata ponderazione dei contenuti degli accordi transattivi, con puntuale valutazione degli interessi in gioco rispettando il canone di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa di cui all’art. 97 Cost., non può, in secondo luogo, coerentemente prescindere dalla 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. Lo scrutinio della legittimità dell’attività amministrativa ,anche attraverso una valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti, implica che *“il giudice contabile può invero e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell’ente, che devono essere ispirati a criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità bensì della legittimità delle (dell’) azione amministrativa” (ex multis, tra le più recenti, Cass. SSUU n. 40549/2021 del 17 dicembre 2021; Cass. SSUU n. 15979/2022 del 18 maggio 2022).*

Infatti, anche alla luce di quanto sopra enunciato, se a transigere è *“un soggetto pubblico ... i parametri valutativi sono decisamente più ristretti e maggiormente, se non quasi esclusivamente, ancorati a risparmi di spesa (sia gestionali che per contenziosi), a tutela delle casse pubbliche e della collettività che vi contribuisce finanziariamente. Un ente pubblico non gode dunque di un arbitrio transattivo, riconoscibile ad un privato, ma deve pur sempre avere come parametro l’equilibrio di bilancio che impone una attenta e oculata valutazione delle poste in transazione...”*. Ciò in considerazione nel necessario rispetto di regole che si pongono a presidio di *“garanzie costituzionali di buon andamento e di integrità delle finanze pubbliche che esprimono tutela finale dei diritti dei contribuenti e dei cittadini tutti (art. 97 cost.)”* (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia sentenza n. 196/2019 e Corte dei conti, Sezione Controllo Lombardia Parere n. /65 /2020/PAR).

Pertanto, nel convenire reciproche concessioni su una controversia complessa o avente ad oggetto somme cospicue di denaro pubblico, è ragionevole

una transazione che abbia ponderato in maniera approfondita gli interessi in gioco, che sia stata preceduta da una diligente istruttoria procedimentale, dal parere favorevole degli organi interni in ordine alla copertura finanziaria dell'operazione, nonché dal parere dell'avvocatura interna all'amministrazione. Nel caso di specie, essa è stata comunque preceduta dall'acquisizione di un parere dell'avvocato esterno cui l'amministrazione si è diligentemente rivolta.

Traendo comunque delle preliminari conclusioni, alla luce dei principi giurisprudenziali espressi, e ,per quel che è qui d'interesse, si può affermare che il sindacato giurisdizionale sugli accordi transattivi delle pubbliche amministrazioni deve essere contenuto nei limiti della rispondenza delle transazioni medesime a criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento, nonché all'idoneità dell'accordo transattivo a conseguire un risparmio di spesa.

3. La prescrizione del credito.

La questione concretamente oggetto di scrutinio da parte della Sezione concerne l'ammissibilità di una transazione relativa a una pretesa relativa a un diritto, il quale, una volta decorso infruttuosamente il termine fissato dalla legge, non potrà più essere fatto valere.

La *ratio* dell'istituto della prescrizione è stata ravvisata ora nell'interesse pubblico alla certezza del diritto, ora nella volontà di sanzionare l'inerzia del titolare del diritto, ora nella presunzione di carenza di interesse del titolare che per un tempo considerevole non invoca la tutela concessagli dall'ordinamento, ovvero nella sussistenza di un'ipotesi di risoluzione di conflitti tra titolari di situazioni giuridiche per cui si estingue il diritto che limita l'attività di un altro soggetto. In tale ottica si spiega perché: 1) tutti i diritti sono soggetti a prescrizione tranne quelli indisponibili, i quali vivono fuori da un rapporto con altri soggetti o con altre situazioni; 2) la prescrizione può essere fatta valere solo dall'interessato, che può rinunciare alla stessa successivamente; 3) la prescrizione non può essere rilevata d'ufficio dal giudice.

Al di là della opzione interpretativa espressa talora in favore della dimensione processuale ovvero sostanziale dell'istituto della prescrizione, informata in ogni caso a «*finalità di ordine pubblico*» (relazione del Guardasigilli), se pure è vero che «*non è ammessa la ripetizione di ciò che è stato spontaneamente pagato in adempimento di un debito prescritto*» (art 2934 cc),

nondimeno gli artt. 2934 c.c. e ss pongono una serie di condizioni, positive e negative, per l'operatività dell'istituto, così compendiabili :

1) non deve essere intervenuto «il riconoscimento del diritto» in corso di rapporto da parte del debitore, ex art. 2944 cc.;

2) non deve essere intervenuta la rinuncia alla prescrizione da parte del debitore dopo il suo compimento, ex art. 2937 cc.;

3) non deve essere intervenuto il pagamento spontaneo del debito prescritto, ex art. 2940 cc.;

4) deve essere intervenuta la vittoriosa proposizione dell'eccezione da parte del debitore, all'esito dell'eventuale instaurazione del processo, ex art. 2938 cc., non potendo il giudice rilevarla d'ufficio;

5) deve essere intervenuta la vittoriosa proposizione (in caso di inerzia del debitore) dell'eccezione di prescrizione da parte dei terzi interessati ex art. 2939 cc.;

6) non deve essere intervenuto l'adempimento spontaneo da parte dell'(ormai ex) debitore successivamente al formarsi del giudicato che abbia accertato l'intervenuta prescrizione.

4. La compensazione di un debito prescritto.

Quest'ultimo profilo ha effetti anche per la disciplina della compensazione (la quale si verifica quando due soggetti, allo stesso tempo creditore e debitore l'uno dell'altro, sono obbligati reciprocamente in forza di rapporti diversi, e dove ragioni di economicità, di equità e di interesse pubblico giustificano la compensazione delle opposte pretese, anziché un doppio adempimento produttivo degli stessi risultati), dal momento che, se è vero che essa estingue *ope legis* i debiti contrapposti in base alla circostanza oggettiva e dal giorno della loro coesistenza ed *ipso iure* a mente dell' art. 1242 cc, così da attribuire alla relativa pronuncia del giudice carattere semplicemente dichiarativo e, quindi, intrinsecamente retroattivo – nondimeno il giudice non può d'ufficio dichiarare la compensazione stessa, esigendo dalla parte una manifestazione di volontà diretta a giovare dell'effetto estintivo già verificatosi *ope legis* (Cass. civ. sez. I, 4 maggio 1981, n. 2705).

Orbene, se a norma dell'art. 1242, secondo comma, c.c. la prescrizione di uno dei due crediti non impedisce di eccepire la compensazione se la prescrizione non era compiuta quando si è verificata la coesistenza dei due debiti, la regola generale ivi contenuta postula la prevalenza del diritto alla compensazione

rispetto alla prescrizione qualora il relativo termine non sia spirato nell'arco temporale di coesistenza dei crediti e dei debiti, e si fonda sul principio di ragionevolezza e di buona fede nella disciplina dei rapporti negoziali, rappresentando una declinazione di quello generale, secondo il quale quando due soggetti sono obbligati l'uno verso l'altro, i due debiti si estinguono per le quantità corrispondenti (cfr. art. 1241 c.c.).

Naturalmente, se la prescrizione non è opposta, come detto, il giudice non potrà rilevarla d'ufficio; e potrà procedere alla liquidazione giudiziale del credito prescritto, a cui consegue la produzione non retroattiva di quell'effetto estintivo che è caratteristico della compensazione.

5. I principi predicabili nel caso specifico.

Alla luce di questi principi, è possibile operare lo scrutinio della fattispecie concretamente sottoposta alla Sezione.

Va premesso – alla luce dei parametri del giudizio intestato alla Corte dei conti, fondati sulla centralità del bene bilancio (Corte cost. sent. n. 184/2016) e sulla necessaria cura e tutela dell'equilibrio dello stesso (Corte cost. sent. n. 247/2017), compendiate nella previsione dell'art. 148-*bis* del TUEL - che *"un ente pubblico e una società in house non godono di un arbitrio transattivo, riconoscibile ad un privato, ma devono pur sempre avere come parametro l'equilibrio di bilancio che impone una attenta e oculata valutazione delle poste in transazione"* (Corte conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 19 luglio 2019, n. 196).

5.1. La carenza del profilo motivazionale sotto il profilo della convenienza economica alla conclusione di una transazione.

In primo luogo, nella fattispecie, non è in alcun modo ricavabile dal testo della delibera la indefettibile convenienza economica che deve caratterizzare la stipula della transazione. La scelta di un ente pubblico di addivenire ad una transazione deve essere riconducibile ai canoni di razionalità, convenienza, logica e correttezza gestionale, avendo sempre riguardo ad una imprescindibile valutazione della "cura concreta di interessi pubblici", che ne costituisce la causa in concreto.

Se, come sottolineato, la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può più ormai prescindere da una valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e spese sostenute, la violazione dei criteri di

economicità e di efficacia assume specifico rilievo nel giudizio di responsabilità, considerato che l'antigiuridicità dell'atto amministrativo ed in generale dei comportamenti dei soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti, costituisce presupposto necessario (ancorché non sufficiente) della "colpevolezza" di colui che lo ha posto in essere (Corte conti, Sez. II giur. centr., 27 novembre 1997, n. 230).

La generale capacità di agire contemplata dall'art. 11 cc in capo agli enti pubblici implica pertanto la doverosa funzionalizzazione dell'attività privatistica agli scopi di buon andamento, imparzialità e legalità che l'art. 97 assegna alle Pubbliche amministrazioni.

La predetta funzionalizzazione dell'attività dell'ente rispetto alle finalità istituzionali contemplate dalla Carta costituzionale è il vero centro di gravità sistematico e unitario che postula l'utilizzo legittimo degli strumenti negoziali solo se e nella misura in cui venga dimostrato in modo analitico che essi sono necessari e convenienti per il corretto perseguimento delle proprie finalità istituzionali pubbliche.

Nella fattispecie, *"uno degli elementi che l'ente deve considerare è la convenienza economica della transazione in relazione all'incertezza del giudizio"* (Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, n. 26/2008), che tuttavia non trova alcuna esplicazione, nella fattispecie allo scrutinio della Sezione, limitandosi a una valutazione meramente aritmetica di reciproche pretese che sembrano tra l'altro prive di quell'indispensabile requisito della *res dubia* (Cfr. Corte conti, Sez. giur. reg. Toscana, 16 aprile 2018, n. 92). La insussistenza dell'interesse pubblico sembra dimostrata non solo dalla assenza del requisito della reciproca concessione o dell'intento di prevenire la lite (attesa la non azionabilità della pretesa), ma anche dal fatto che l'atto rinviene una motivazione assolutamente apodittica nella affermata sussistenza dei presupposti, senza disvelare l'oscurità di un comportamento silente protratto per oltre un decennio di cui non è conseguentemente chiara la sussistenza dell'incertezza. Del resto, se è vero che l'art. 1965 del codice civile sembra aprire alla possibilità che la transazione abbia ad oggetto anche liti non ancora insorte (nella parte in cui si riferisce anche a una funzione di prevenzione di una lite che può sorgere tra le parti), è altresì vero che la dottrina e la giurisprudenza prevalenti hanno fornito una lettura riduttiva di tale apertura, circoscrivendola a liti comunque già sussistenti al livello stragiudiziale o, quanto meno, già emerse, ancorché a livello di mera contestazione, con esclusione della possibilità di transigere liti puramente ipotetiche e del tutto indeterminate nei contenuti, pena la stessa determinabilità

dell'oggetto della transazione.

In tal senso la Cassazione (Cass. civile, Sez. I, 17 ottobre 2019, n. 26528) ha in più occasioni chiarito che "in tema di transazione, le reciproche concessioni alle quali fa riferimento l'art. 1965 c.c., comma 1, possono riguardare anche liti future non ancora instaurate ed eventuali danni non ancora manifestatisi, purché questi ultimi siano ragionevolmente prevedibili; (Cass. s.u. 8053/2014, Cass. 12320/2005, 2633/1982)", nel cui perimetro non sembra essere ricompreso il credito prescritto. La transazione è infatti ricostruita in dottrina come negozio a efficacia tipicamente preclusiva, che incide direttamente sui rapporti giuridici sostanziali, precludendo l'azione mercé la *exceptio litis per transactionem finitae*, analoga alla eccezione di giudicato (Consiglio di Stato, Adunanza Sezione I, 20/11/2020 n. 1908).

5.2. La responsabilità da mancato tempestivo esercizio del diritto di credito.

In secondo luogo, rileva per lo scrutinio della fattispecie come la anzidetta inspiegabile, prolungata inerzia dell'ente locale fino al verificarsi del compimento del periodo prescrizione non può e non deve costituire valido motivo per addivenire alla stipula di un accordo transattivo, una volta che sia spirato tale termine.

Una volta premesso che il danno da lesione dell'interesse dell'ente locale al mantenimento degli equilibri di bilancio e delle previsioni di entrata, al fine di evitare scompensi sul piano economico finanziario, è configurabile, sulla scorta della giurisprudenza contabile, come danno pubblico, inteso come pregiudizio a beni ed interessi che appartengono alla collettività e sono assunti dallo Stato-ordinamento come propri (cfr. SS.RR. n. 659/1990), l'interesse al conseguimento del previsto equilibrio nella utilizzazione delle risorse o quello al rispetto dell'ordine di priorità delle varie spese stabilito dalle previsioni di bilancio possono essere alterati per effetto della sopravvenuta assenza di entrate causata dall'omesso esercizio del diritto di credito quando non si era ancora verificata la prescrizione di esso (Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Piemonte, Sentenza n. 190/2021).

5.3. La responsabilità da transazione di un debito prescritto.

In terzo luogo, la rilevata assenza di una valida causa del negozio

abdicativo, dovuta alla tardiva emersione di crediti e debiti oramai prescritti, senza che vi sia stato il tempestivo esercizio di essi, integra gli estremi di una responsabilità erariale di *"una transazione che abbia ad oggetto, a titolo esemplificativo, una pretesa, nei confronti di una Pubblica amministrazione, manifestamente infondata, oppure una transazione riguardante un credito prescritto o, ancora, una transazione caratterizzata da condizioni manifestamente svantaggiose per l'Amministrazione"* (Corte dei conti, Sez. Lombardia, par n. 65/2020). Se la transazione si caratterizza, almeno in linea generale, per la presenza di una *res dubia* e di un sacrificio economico bilaterale, deve essere riconosciuta la responsabilità per la stipulazione di transazioni che, in realtà, comportano rinunce a delle spettanze pacificamente acclamate dell'ente o che dovevano essere realizzate entro i termini stabiliti dall'ordinamento, non effettuate per l'inerzia della amministrazione e che si concretizzano, quindi, in una parziale remissione del debito, generando quindi una responsabilità per colpa grave a carico dell'ente che ha semplicemente evitato di acquisire quei crediti certi, liquidi ed esigibili.

6. Il parere dell'Organo di revisione.

Circa il secondo punto, la questione verte sulla necessità o meno del parere dell'Organo di revisione anche nell'ipotesi in cui la competenza dell'accordo transattivo sia della Giunta comunale.

La Sezione non ignora che il prevalente indirizzo giurisprudenziale - prendendo le mosse dalla non riconducibilità del contratto di transazione in cui è parte un ente locale alle ipotesi di debito fuori bilancio tassativamente previste dall'art. 194 del TUEL, di competenza del Consiglio, per la *"natura eccezionale di detta previsione normativa finalizzata a limitare il ricorso ad impegni non derivanti dalla normale procedura di bilancio"* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Umbria, del. n. 123/2015), non suscettibili di estensione ad altre tipologie di spesa, la quale ha, come detto, carattere tassativo, sicché non è possibile riconoscere debiti fuori bilancio che non rientrano nelle tipologie individuate - esclude la competenza consultiva dell'Organo di revisione. La giurisprudenza di questa Corte, pur riconoscendo che si tratta comunque di un fenomeno potenzialmente lesivo dell'equilibrio di bilancio, ritiene che la transazione non rientri tra le fattispecie tassative e tipizzate di debito fuori bilancio, la cui disciplina non è suscettibile di estensione ad altre tipologie di spesa diverse da quelle di cui all'art. 194 del tuel. In effetti, già il principio contabile n.

2 lett. f), adottato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, presso il Ministero dell'interno il 18 novembre 2018, 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", ciò in quanto l'accordo transattivo presuppone 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 e pertanto , non può essere ricondotto al concetto di sopravvenienza passiva e dunque alla nozione di debito fuori bilancio sottesa alla disciplina in questione, dal momento che gli accordi transattivi 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. Del resto, *«nel caso in cui l'ente a fronte di una sentenza esecutiva, voglia (...) pervenire ad un accordo transattivo, non si rende necessario il riconoscimento della legittimità del debito che peraltro risulterebbe contraddittorio rispetto al contenuto della volontà transattiva che si vuole porre in essere»* (Corte dei conti ,sezione di controllo per la Toscana delibera 132/2010).

Di conseguenza, *«L'esame di casi nei quali è richiesto il parere del Collegio conferma che si tratta di un'attività di collaborazione che riguarda le attribuzioni consiliari nelle materie economico-finanziarie, propedeutica all'assunzione delle delibere di competenza del Consiglio»* (Corte dei conti, Sezione Piemonte, deliberazione n. 345 del 25/09/2013). In ragione di ciò, le transazioni che devono essere sottoposte a parere obbligatorio dell'organo di revisione sono solo quelle destinate a essere oggetto di una decisione di Consiglio comunale, e non anche gli accordi che si concludono in determinazioni dirigenziali o atti di Giunta.

In particolare, *" l'elemento da considerare al fine di individuare i casi nei quali l'Organo di revisione deve esprimere il proprio avviso è la competenza consiliare a deliberare in merito alla conclusione della transazione e non la natura di quest'ultima. In altri termini, non è rilevante se l'Ente intenda procedere alla definizione di un contenzioso giudiziale o stragiudiziale quanto se in ordine all'atto conclusivo del procedimento debba pronunciarsi o meno il Consiglio, considerato che, come si è visto sopra, il parere deve essere reso all'Organo consiliare il quale è tenuto "ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione". La natura del parere, funzionale allo svolgimento delle competenze consiliari, evidenzia che l'obbligo riguarda principalmente le proposte di transazione riferite a: - passività*

in relazione alle quali non è stato assunto uno specifico impegno di spesa, vale a dire quelle che possono generare un debito fuori bilancio nei casi previsti dalle lettere a), d) ed e) dell'art. 194, co. 1 del TUEL; - accordi che comportano variazioni di bilancio; - accordi che comportano l'assunzione di impegni per gli esercizi successivi (art.42, co. 2, lett. i) del TUEL); - accordi che incidono su acquisti, alienazioni immobiliari e relative permutate (art. 42, co. 2, lett. l) del TUEL" (Corte dei conti, Sezione Piemonte, deliberazione n. 345 del 25/09/2013).

Peraltro, proprio questa Sezione (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Emilia-Romagna, del. n. 129/2017) aveva già messo in evidenza l'importanza del parere dell'Organo di revisione contabile sulle delibere di approvazione di accordi transattivi, sottolineando l'opportunità da parte dell'ente locale di acquisire il parere all'Organo di revisione anche in riferimento a transazioni non di competenza del Consiglio, ove le stesse fossero tuttavia di particolare rilievo, suggerendo un intervento in via regolamentare, ai sensi dell'art. 239, comma 6 del TUEL, in considerazione del fatto che tale ampliamento è rimesso alla discrezionale potestà dell'ente locale.

7. L'assenza di un valido rapporto obbligatorio in capo all'ente oggetto di transazione.

Le considerazioni che precedono divengono di fondamentale importanza per la individuazione delle corrette conseguenze discendenti dalla esatta qualificazione della fattispecie in esame e del regime giuridico applicabile in concreto, discendente dalla surriferita distinzione ontologica tra debiti fuori bilancio e transazioni.

Come emerge dalla documentazione istruttoria, l'Ente nella nota prot. n. 5754 dell'8 marzo 2022 aveva, anteriormente all'atto di transazione adottato con la citata delibera di Giunta, precisato che il debito non è dovuto, in quanto in bilancio non è mai stato assunto nessun impegno di spesa al riguardo.

Orbene, nella fattispecie all'esame della Sezione, vengono a mancare- anche sotto il profilo soggettivo- gli stessi presupposti necessari per poter procedere ad una valida transazione da parte dell'Ente. Lo scrutinio cui conducono le risultanze istruttorie esclude che la dedotta obbligazione ,oggetto del negozio rinunciativo, faccia capo all'ente stesso, o che l'ente vi sia in alcun modo parte, dal momento che l'art. 191 del TUEL prevede che, 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. La disposizione richiede, inoltre, la comunicazione al terzo dell'avvenuto impegno e della relativa copertura finanziaria, riguardanti le somministrazioni, le forniture e le prestazioni professionali.

L'avvenuta registrazione dell'impegno contabile sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5, del TUEL, nonché la comunicazione dell'avvenuto impegno di spesa e della relativa copertura finanziaria, riguardanti le somministrazioni, le forniture e le prestazioni professionali, rappresentano, quindi, vere e proprie condizioni di imputabilità all'amministrazione dell'obbligazione, in assenza delle quali (e quindi 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.

L'obbligazione, venuta comunque ad esistenza in assenza di dette condizioni di imputabilità all'amministrazione, intercorre tra il terzo e il funzionario: nei confronti dei terzi si ha, pertanto - in caso di fornitura richiesta al di fuori della procedura prescritta nell'art. 191 del TUEL - una rottura del rapporto di immedesimazione organica, con ciò escludendo un rapporto diretto di rivalsa del privato direttamente verso l'ente, in quanto la strutturazione della fattispecie è volta a consentire solo il recupero dell'indennizzo da parte del privato verso il funzionario. E a ciò consegue che gli atti di acquisizione di beni e servizi effettuati in modo illegittimo non sono riconducibili alla sfera giuridica dell'ente locale.

Alla luce del riferito dato normativo sarebbe stato necessario, che l'ente locale avesse approvato previamente una apposita deliberazione consiliare di riconoscimento di debito fuori bilancio affinché il debito, contratto in spregio alla regolare procedura di spesa (art. 191 TUEL), venisse ricondotto, peraltro nei soli limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente stesso (cfr. art. 194, lett. e), TUEL), al sistema bilancio (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, n. 35/2018), e fosse conseguentemente imputabile alla propria sfera giuridica. Il riconoscimento del debito, nei limiti del vantaggio accertato dalla stessa pubblica amministrazione è,

pertanto, lo strumento sostanziale , ma assolutamente indefettibile, che consente di superare la presunzione legale di inutilità del contratto difforme dal procedimento di gestione contabile della spesa pubblica dell'ente locale: il dato normativo conferma la riconduzione della quantificazione dell'indennizzo ai criteri determinati in sede di azione generale di arricchimento di cui all'art. 2041 del codice civile, con la conseguenza, cioè, che non si verte in ipotesi di novazione soggettiva di una obbligazione esistente, bensì, al contrario, di una nuova e originaria obbligazione che trae causa dall'arricchimento facente capo all'amministrazione.

Orbene, sia che essa integri una successione tout court, o una novazione soggettiva, o un accollo -istituti che presuppongono la sopravvivenza dell'originario rapporto contrattuale a cui l'amministrazione subentrerebbe- ,sia che si tratti nel caso dell'art. 194 lett. e) del TUEL di una peculiare applicazione dell'istituto dell'arricchimento senza causa - espressione cioè del precetto di carattere sussidiario e di chiusura del sistema che vieta lo spostamento patrimoniale "ingiustificato", in assenza di una giusta causa- , rimane ferma in ogni caso la conclusione cui si perviene all'esito delle risultanze istruttorie , e cioè che l'obbligazione originaria assunta in assenza di impegno di spesa fa capo al funzionario (art. 191 TUEL) - dimostrata dalla esplicita dichiarazione dell'ente in tal senso dell'avvenuta carenza di impegno di spesa- e che questa ,in assenza di esplicito riconoscimento con delibera da parte del Consiglio comunale (art. 194 lett e, TUEL), non può essere in alcun modo riconducibile alla sfera giuridica dell'ente locale, con la logica conseguenza che nessun negozio transattivo o compensativo poteva nel caso specifico validamente concludersi tra ente locale e soggetto terzo. Le medesime considerazioni possono essere, infatti, impiegate a proposito della pretesa utilizzazione nella fattispecie dello strumento della compensazione, che presuppone la coesistenza e reciprocità tra obbligazioni liquide certe ed esigibili che, peraltro, nel caso di specie, non sono ascrivibili, come sopra esplicitato, alla sfera giuridica dell'ente locale.

8. Conclusioni.

Si deve concludere al riguardo, quindi, che, alla luce delle surriferite acquisizioni istruttorie, la avvenuta formalizzazione nella fattispecie di un atto transattivo adottato in assenza dei presupposti stabiliti dalla normativa vigente, nonché della osservanza dei principi di logica e dei motivi economici d'interesse pubblico, per le ragioni sopra esplicitate, palesa la noncuranza e la trascuratezza

mostrata dalla p.a. nella salvaguardia delle risorse finanziarie dell'ente e quindi del bene bilancio . Di ciò deve essere data notizia alla Procura per gli adempimenti di conseguenza, ai fini e per gli effetti di cui all'art. 52, comma 4 , del c.g.c.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna, nel concludere l'esame sulla documentazione del Comune di Crevalcore (BO):

- accerta l'illegittima adozione, per i motivi più sopra indicati, dell'atto di transazione adottato con deliberazione di Giunta comunale n. 133 del 3 novembre 2022;
- trasmette gli atti alla Procura della Corte dei conti per il seguito di competenza;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D. lgs. 14 marzo 2013, n. 33;
- dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te., al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Crevalcore.

Così deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 23 novembre 2023.

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Il Relatore
Tiziano Tessaro
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 18 dicembre 2023

Il Funzionario preposto
Nicoletta Natalucci

(firmato digitalmente)