



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E  
TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Al Sig. Sindaco c/o Ufficio di Gabinetto  
Al Sig. Presidente del Consiglio Comunale

Al Sig. Vice Sindaco

Ai Sigg. Assessori

Al Sig. Segretario Generale/Direttore Generale

Ai Sigg. Capo Area

Ai Sigg. Dirigenti

Al Collegio dei Revisori

Oggetto: Ricognizione di tutte le misure adottate dalla Ragioneria Generale in ordine al processo di riduzione del patologico fenomeno dei debiti fuori bilancio.

## Premessa <sup>(1)</sup>

Lo scopo del presente documento è quello di costituire uno strumento di sintesi e di consultazione delle plurime iniziative adottate al fine di poter arginare il noto e patologico fenomeno dei debiti fuori bilancio, fornendo alle funzioni dirigenziali interessate apposite direttive finalizzate alla tempestiva gestione delle passività insorte, suscettibili di determinazione di ipotesi debitorie riconducibili ai tassativi casi di cui all'art. 194 del D.Lgs. 267/2000.

Pertanto, il presente compendio, realizzato attraverso l'esame dei contributi forniti dalla magistratura contabile ed ordinaria, giusta le svariate pronunce sull'argomento, si pone come strumento complementare ed integrativo, alla trattazione del tema del riconoscimento, finanziamento e pagamento dei debiti fuori bilancio, nell'arco temporale 2018-2020.

E' bene premettere che sull'argomento è stato condotto un approfondito lavoro di studio ed analisi in seno all'obiettivo strategico "Azione 3- *Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanezione di atti vincolanti*", in esecuzione alla determinazione del Sig. Segretario Generale n. 35 del 05.12.2018, gs. Deliberazione di G.C. n. 115 del 08.11.2018.

Il primo obiettivo operativo del gruppo di lavoro specificamente costituito <sup>(2)</sup> è stato individuato nella "*predisposizione di una relazione che analizzi il fenomeno dei debiti fuori bilancio nel periodo 2014/2018 distinto per tipologie e per Area proponente*".

Il raggiungimento di detto obiettivo è stato esplicitato nella relazione trasmessa al Sig. Sindaco con foglio prot. n. 533826 del 27.03.2019.

Altresì, al medesimo gruppo di lavoro è stato assegnato come secondo obiettivo la "*predisposizione e trasmissione di un dossier contenente i principali fattori che secondo i documenti agli atti della Ragioneria Generale hanno determinato e determinano per il periodo considerato il fenomeno dei debiti fuori bilancio*".

---

<sup>(1)</sup> Si precisa che, per esigenze di snellezza e facilità di consultazione, si è scelto di allegare esclusivamente le note circolari oggetto del presente sussidiario.

<sup>(2)</sup> La costituzione di detto Gruppo di lavoro è stata disposta con nota prot. n. 1746574 del 07.12.2018



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E  
TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

L'attività svolta per il raggiungimento del secondo obiettivo non solo è stata documentata con la redazione della seconda relazione prot. n. 740289 del 30.05.2019, ma ha condotto all'approvazione della D.G.C. n. 204 del 28.11.2019 avente ad oggetto *"direttiva vincolante per le funzioni dirigenziali del Comune di Palermo finalizzata a contrastare il fenomeno dei debiti fuori bilancio - obiettivo strategico "Innovare, semplificare e razionalizzare la macchina amministrativa dell'Ente"* - AZIONE 3 *"Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanazione di atti vincolanti"*, con la quale è stata prescritta alle funzioni dirigenziali del Comune l'adozione di specifiche misure finalizzate a contrastare il patologico fenomeno in esame, riassunte in una Metodologia gestionale ed organizzativa, da applicare a tutti gli Uffici dell'Amministrazione, come meglio infra si specificherà.

Al richiamato atto giuntale ha fatto seguito tempestivamente la nota circolare- indirizzata a tutte le funzioni dirigenziali- prot. n. 1642832 del 02.12.2019.

Il richiamo ai superiori documenti, meglio infra illustrati, è utile per comprendere la funzione del presente sussidiario, il quale integra l'attività ed i risultati conseguiti dal citato gruppo di lavoro e ricalcando le fasi delle studio condotto (analisi del fenomeno, tipizzazione dello stesso in tipologie e caratterizzazione per Aree, ricerca di soluzioni e misure correttive) le scandisce con adeguate circolari/direttive/segnalazioni, che di seguito verranno in rilievo, predisposte, nel corso del tempo, sulla scorta degli ultimi arresti giurisprudenziali sia della magistratura ordinaria che di quella contabile.

Da ultimo si precisa che per soddisfare esigenze di ordine e di facilità di consultazione, per la stesura del presente documento, si è preferito utilizzare la narrazione ed elencazione secondo l'ordine cronologico, seguita da breve commento, di natura per di più riepilogativa, di ogni circolare adottata.

Al fine di procedere con organicità è bene partire dalla più semplice e lineare definizione di debito fuori bilancio, nella considerazione che, visto la mancanza di una precisa definizione legislativa, dottrina e giurisprudenza nel tempo hanno elaborato quella che potesse essere funzionale alla risoluzione di problemi pratici, indicando i debito fuori bilancio come *"obbligazioni pecuniarie riferibili all'ente, assunte in violazione delle norme di contabilità pubblica, nonché della disciplina dell'assunzione della spesa"*.

Presentandosi nella pratica quotidiana la necessità di dovere gestire il fenomeno nel rispetto delle regole e della valorizzazione delle responsabilità, è indispensabile stigmatizzare le procedure attraverso le quali riportare tali debiti alla contabilità e quindi all'approvazione del Consiglio nel contesto degli indirizzi programmatici, affinché questo possa esprimere le proprie competenze di indirizzo e controllo politico organizzativo, individuando, contestualmente le risorse per farvi fronte.

Già l'uso del plurale *"debiti"* fuori bilancio evidenzia *in apibus* che si tratta di una categoria dai contenuti eterogenei, i cui elementi solo in parte sono assimilabili e che al suo interno si distinguono tra debiti riconoscibili ex art. 194 TUOEL e debiti non riconoscibili.

Pertanto potrebbe essere di ausilio pratico affrontare la tematica evidenziando *in primis* le ipotesi di debito riconoscibile e selezionando a contrario quelle che non hanno i requisiti per il riconoscimento, precisando subito che ci sono riconoscimenti per debiti fuori bilancio che si



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E  
TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

rappresentano come atti dovuti, per i quali la spesa va imputata all'esercizio nel quale il debito è sorto.

Per i debiti riconoscibili va seguito pedissequamente il testo unico sull'ordinamento degli enti locali all'articolo 194, che rappresenta il più importante riferimento normativo, in coordinamento con quanto sancito dai principi contabili.

Il legislatore ha catalogato una tipologia di situazioni sintomatiche per lo più legate a situazioni difficilmente prevedibili e regolamentabili con procedure ordinarie previste dall'ordinamento.

Dalle osservazioni poste, si tratta di fattispecie definite tassativamente secondo l'attuale formulazione del TUEL che prevede, infatti, cinque tipologie di debiti definiti *"fuori bilancio"* che possono essere riconosciuti legittimi dal Consiglio comunale.

L'elemento che attribuisce omogeneità alle diverse categorie ivi indicate è dato unicamente dalla circostanza che il debito viene ad esistenza al di fuori e indipendentemente dalle ordinarie procedure che disciplinano la formazione della volontà dell'ente: la funzione della delibera del Consiglio comunale di riconoscimento del debito fuori bilancio prevista dall'art.194 TUEL è complessa poiché, innanzitutto, è diretta ad accettare se il debito rientri in una delle cinque tipologie individuate da detta norma e, quindi, a ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente, individuando anche le risorse necessarie per farvi fronte (la pronuncia del Consiglio comunale è diretta anche ad accettare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di mettere in luce eventuali responsabilità).

L'accertamento di chi sia responsabile della formazione della fattispecie debitoria è un elemento che rafforza la funzione di accertamento, poiché il legislatore ha previsto che le delibere consiliari di riconoscimento di debito siano inviate agli organi di controllo ed alla Procura regionale della Corte dei conti al fine di permettere un controllo sulle stesse e la verifica da parte degli organi che operano il riconoscimento del rispetto dei requisiti di legittimità previsti dal TUEL.

La norma di cui all'art. 194 del Testo unico degli enti locali è quindi norma di carattere eccezionale e non consente di procedere in difformità alle regole, essendo solo finalizzata a ricondurre, nei casi previsti e tipici, particolari tipologie di spesa nel sistema di bilancio, quindi, introduce una elencazione tassativa dei casi in cui è possibile riconoscere la legittimità di debiti non previsti in sede di programmazione annuale e di bilancio.

Nell'elenco dell'articolo 194 del TUEL è da rilevare che il debito per *"sentenze esecutive"* si distingue nettamente dalle altre per il fatto che il Comune, indipendentemente da qualsivoglia manifestazione di volontà, è tenuto a saldare il debito in ragione della natura dello stesso (il debito si impone all'ente *"ex se"*, in virtù della forza imperativa del provvedimento giudiziale e indipendentemente dal riconoscimento della sua legittimità, che è implicita nella fonte dalla quale il provvedimento promana); nelle altre quattro tipologie vi sono margini più apprezzabili di discrezionalità da parte dell'Amministrazione precedente.

Inoltre, la disciplina legislativa di cui al capo IV del TUEL, in quanto finalizzata alla migliore applicazione, in materia di gestione degli enti locali, dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, obbliga i singoli enti, in presenza di tutti i presupposti disciplinati dalla norma, ad adottare con tempestività i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio,



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

onde evitare, la formazione di ulteriori oneri aggiuntivi a carico dell'ente come eventuali interessi o spese di giustizia.

Ed anche in quest'ambito la mancata tempestiva adozione degli atti amministrativi necessari è astrattamente idonea a generare responsabilità per funzionari e amministratori.

Per comprendere meglio la complessità dell'argomento, le più diffuse ipotesi di cui all'art. 194 TUEL saranno analizzate e scandite dalle numerose circolari e note prodotte che di seguito si illustrano.



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E  
TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

## Le circolari adottate nell'anno 2018

La significatività assunta dalla fattispecie riconducibile al *"debito fuori bilancio"*, tale da poter incidere negativamente sui saldi di competenza e sul rispetto del pareggio di bilancio, ha indotto sin dal febbraio dell'anno in esame, ad adottare la circolare prot. n. 175704 del 27.02.2018 (**Allegato 1**), avente ad oggetto: *"proposte consiliari di riconoscimento di debiti fuori bilancio (D.F.B.); applicazione circolare prot. n. 76596 del 29.01.2013"*.

Con tale iniziativa, in ragione delle dimensioni assunte dal fenomeno, si rammentava a ciascuna funzione dirigenziale l'obbligo di assumere ogni misura affinché le esigue risorse finanziarie disponibili venissero prioritariamente utilizzate per finalità obbligatorie sotto il profilo giuridico e normativo, escludendo ogni finalità non imprescindibile, pur se riconducibile all'attività dell'ente, sulla scorta del condiviso principio pronunciato dalla Corte dei Conti nella sentenza n. 1863 del 19.07.2005, secondo cui configura ipotesi di danno erariale la condotta di soggetti che, investiti di poteri di indirizzo e direzione oltre che di gestione, *"hanno omesso consapevolmente di adempiere agli obblighi di legge, utilizzando le risorse finanziarie (limitate) per finalità non obbligatorie, pur se astrattamente riconducibili all'attività dell'Ente"*.

Con nota prot. n. 196207 del 05.03.2018 (**Allegato 2**), si integrava la predetta circolare al fine di impartire precise indicazioni operative volte al contenimento della spesa.

Sempre al fine di poter arginare il patologico fenomeno, e segnatamente nel tentativo di snellire le procedure connesse al riconoscimento dei debiti derivanti da sentenze esecutive di cui alla lettera a) dell'art. 194 del Testo Unico <sup>(3)</sup>, con nota prot. n. 222624 del 13.03.2018 (**Allegato 3**) si chiedeva al Sig. Segretario Generale *pro tempore* di valutare la possibilità di applicare al Comune di Palermo le indicazioni contenute nella deliberazione della Corte dei Conti, sez. Campania, n. 2/2018, nella quale la magistratura contabile chiariva che, nel caso di detta tipologia di debiti, l'Ente può procedere al pagamento ancor prima della deliberazione consiliare di riconoscimento, atteso che il riconoscimento si impone in forza del provvedimento giurisdizionale e che l'Ente, in alcun modo può impedire l'avvio della procedura esecutiva per l'adempimento coattivo del debito.

Pertanto, nei casi previsti dall'art 194, sub a) essendo per l'Ente doveroso ottemperare all'ordine del Giudice, altrettanto doveroso risulta definire la procedura di riconoscimento entro il termine di legge di centoventi giorni dalla notifica del titolo in forma esecutiva, onde evitare il determinarsi di oneri aggiuntivi scaturiti da eventuali procedure esecutive incoate da controparte.

Sul solco dell'orientamento espresso dalla sezione Campania, si pone anche la sezione Liguria della Corte dei Conti, che con deliberazione n. 73/2018 motiva la necessità del preventivo

<sup>(3)</sup> Si rammenta che nell'anno 2018 i debiti sussumibili nella lettera a) dell'art. 194 hanno costituito l'unica tipologia manifestata al Comune di Palermo, con un ammontare di €. 13.105.680,56 (cfr. relazione a Segretario Generale per Azione 3- prot. n. 533826 del 27.03.2019)



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

pagamento dell'obbligazione derivante da provvedimento giurisdizionale esecutivo anche prima della deliberazione consiliare di riconoscimento.

Per tal motivo la richiesta avanzata al Segretario Generale in merito all'ipotesi di revisione delle procedure viene reiterata con nota prot. n. 605718 del 09.04.2018 (**Allegato 4**), nella quale si fa oltremodo riferimento alla criticità costituita dall'eccessivo numero di procedimenti di esecuzione forzata, a causa del ritardo nei pagamenti entro i termini, con conseguente aggravio di danno all'erario (4).

La preoccupante dimensione e problematicità assunta dai debiti fuori bilancio ha fatto, quindi, sorgere la stringente esigenza di sensibilizzare fortemente ogni funzione dirigenziale, facendo riferimento sia alla sussistenza dell'elemento oggettivo della responsabilità amministrativa che di quello soggettivo, rappresentato dall'eventuale condotta omissiva da parte dei responsabili di attivazione di tutte le procedure necessarie alla cura del patrimonio dell'Ente.

In quest'ambito si inscrive l'obbligo, richiamato spesso in seno alle numerose circolari adottate, relativo alla denuncia del danno erariale, da parte del dirigente responsabile dell'ufficio titolare, alla competente Procura della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 23 della legge 289/2002

L'analisi e l'approfondimento del fenomeno in esame trova piena formalizzazione nella circolare prot. n. 683496 del 07.05.2018 (**Allegato 5**), con la quale sono state poste in rilievo le pronunce più incisive della magistratura contabile sull'argomento.

E sempre prendendo a riferimento i contributi della Corte dei Conti, la predetta nota è stata integrata con la successiva prot. n. 911060 del 18.06.2018 (**Allegato 6**), con la quale si concentra l'attenzione sull'obbligo da parte del Consiglio Comunale del riconoscimento delle sentenze di primo grado immediatamente esecutive, salvo la sospensione delle stesse, in quanto solo in questo caso la pronuncia sarebbe privata della sua esigibilità (5).

Resta implicito che, in riferimento ai principi contabili, in presenza di contenziosi a rischio di soccombenza, con sentenze sfavorevole per l'Ente e per questo opposte, è necessario accantonare risorse a titolo di fondi rischi vincolabile in avано, in modo da tenere indenne il bilancio da sopravvenienze negative che possano compromettere prospetticamente l'equilibrio del principio contabile applicato della competenza finanziaria di cui all'allegato 4/2 del D.lgs 118/2011.

Sullo stesso solco si pone la direttiva prot. n. 1003560 del 20.07.2018 (**Allegato 7**) laddove, ispirandosi ai principi della Corte dei Conti, sez. Lombardia, deliberazione n. 210/2018, considera immediatamente esecutive le sentenze sfavorevoli alle amministrazioni pubbliche emesse dal giudice tributario relativamente a rimborsi fiscali a favore dei contribuenti, alle quali si applica categoricamente l'istituto del riconoscimento del debito fuori bilancio, al fine di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso.

---

(4) Il numero dei sospesi in uscita, emessi dal tesoriere comunale, in seguito a procedure di esecuzione forzata scaturente da atti di pignoramento rileva un trend crescente, fino a far registrare nel 2018 n. 957 conti sospesi per un importo di €. 5.055.695,42, con elevati effetti negativi sulla corretta gestione degli di bilancio (cfr. relazione a Segretario Generale per Azione 3- prot. n. 533826 del 27.03.2019).

(5) Così, Corte dei Conti, sez. Autonomie, deliberazione n. 4/2018; sez. controllo per il Lazio, deliberazione n. 38/18; sez. controllo per la Liguria, deliberazione n. 2/2018/PAR



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E  
TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Attenendosi ad un ordine cronologico, nel mese di agosto dell'anno in esame la Corte dei Conti, segnatamente, la Sezione di Controllo per la Regione Siciliana, in data 02.08.2018 inoltra a questa Amministrazione la delibera n. 161/2018/PRSP del 02/08/2018, con la quale è stata evidenziata la sussistenza di molteplici profili di criticità, rispetto a taluni dei quali, ha ordinato, nel termine di 60 giorni, l'adozione da parte del Consiglio Comunale delle pertinenti misure correttive, nonché inviato, per un'altra parte, specifica segnalazione alla procura della Corte dei Conti per l'accertamento di eventuali profili di danno erariale.

In particolare sul tema alla situazione debitoria dell'ente, sono stati segnalati i gravi profili di criticità di cui alla lettera E, punto 1, sub a), b), c), d), rilevando che *"nell'esercizio 2015, infatti, sono stati riconosciuti debito fuori bilancio per €. 35.280.792,54 finanziati con somme impegnate a residuo. Nel 2016, su un totale di debiti riconosciuti per €. 27.776.378,02, quelli finanziati con somme a residuo ammontano ad €. 1.382.421,63"*.

Al fine di individuare le azioni correttive e le finalità da perseguire per far fronte e superare i profili di criticità segnalati dalla sezione regionale di controllo con la Delibera sopra richiamata il Sig. Sindaco fornisce l'impulso per individuare obiettivi operativi strategici, che prendono l'avvio con l'approvazione dell'atto di indirizzo costituito dalla deliberazione di Giunta Comunale n. 155 del 08.11.2018 e successivi atti, tutti volti a consentire all'amministrazione ad individuare ed adottare direttive vincolanti per gli Uffici Comunali volte da arginare il patologico fenomeno dei debiti fuori bilancio, come sopra descritto.

Nell'ambito della richiamata delibera n. 161/2018/PRSP, la Corte dei Conti, ha affermato, tra l'altro, il principio secondo il quale *"l'esercizio provvisorio non costituisce una causa ostativa al riconoscimento del debito fuori bilancio"*, per le sole obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi.

Pertanto, sulla scorta di detti assunti, unitamente ai fini di riscontro a numerose richieste di chiarimenti posti dai diversi Uffici sull'argomento, viene adottata la circolare prot. n. 1530501 del 08.10.2018 (**Allegato 8**), con la quale si chiarisce che è ammesso il riconoscimento dei debiti fuori bilancio ex art. 163, comma 1, lett. a) del TUEL tanto nel corso dell'esercizio finanziario, quanto nel più restrittivo regime di gestione provvisoria.

Le conclamate criticità impongono nuovamente di emanare l'ulteriore direttiva -prot. n.1607172 in data 31.10.2018 (**Allegato 9**) - a causa dell'inammissibile fenomeno del verificarsi della notifica all'amministrazione di numerosi decreti ingiuntivi che intimano il pagamento di spese regolarmente impegnate in bilancio, ma non liquidate nei termini previsti dai relativi atti contrattuali.

A chiarimento del trattamento contabile di dette spese, facendo ricorso alle tesi più diffuse<sup>(6)</sup>, si è indicato di espungere dalla fattispecie ex art. 194, lett. a) la parte del debito corrispondente all'obbligazione giuridica già perfezionata e regolarmente impegnata, da liquidare tempestivamente onde evitare l'aggravarsi delle spese aggiuntivi per interessi per ritardato pagamento.

<sup>(6)</sup> Cfr., Corte dei Conti, sez. di controllo per la Liguria, deliberazione n. 73/2018/PAR; Riunione del 30.03.2016 della Commissione Arconet per l'armonizzazione degli Enti Territoriali.



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E  
TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Sono dette spese giudiziarie che costituiscono oggetto di provvedimento di riconoscimento del debito e che si configurano come possibile danno erariale.

Ed ancora con nota prot. n. 1637328 del 12.11.2018 (**Allegato 10**) arriva la condanna di amministratori e tecnici per aver riconosciuto spese relative a beni e/o servizi "assolutamente ordinarie, prevedibili e quindi prive delle caratteristiche dettate dalla normativa per il ricorso alla procedura derogatoria della rigida previsione di cui all'art. 191 del T.U. 18 agosto 2000, n. 267" (7).

Altresì, il combinato disposto dell'art. 194 e dell'art. 191 del Tuel prevede che il debito possa essere deliberato" solo in presenza di eventi eccezionali o imprevedibili...per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità".

L'andamento tendenzialmente in crescita dei debiti fuori bilancio per "acquisizione di Beni e servizi", di cui alla lettera e), desta preoccupazione per essere la fattispecie con il più alto margine di discrezionalità nella quantificazione del debito "riconoscibile", tanto da registrare una costante quantificazione, da parte degli uffici proponenti, dell'utilità e dell'arricchimento ricevuti dall'Amministrazione in misura coincidente con l'ammontare stesso della pretesa.

Detta pratica diffusa è palesemente foriera di danno al patrimonio dell'Ente, dacché il riversare sull'Amministrazione l'intero corrispettivo reclamato dai terzi per gli acquisti *extra ordinem* costituisce violazione non solo del principio "dell'arricchimento senza causa" di cui all'art. 2041 del codice civile, ma anche il disposto di cui al comma 4 dell'art. 194 del medesimo D.Lgs., il quale afferma il principio secondo il quale per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), "il rapporto obbligatorio intercorre" tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura".

Il concetto di arricchimento può essere parametrato con riferimento alla congruità dei prezzi, sulla base delle indicazioni e delle rilevazioni di mercato o dei prezziari e tariffe approvati da enti pubblici e dagli ordini professionali (8)

L'indennizzo, dunque, dovrà essere parametrato alla sola "diminuzione patrimoniale" subita dall'impoverito, senza avere in alcuna considerazione il "guadagno sperato", il cd."utile di impresa".

Ai fini della quantificazione dell'utile di impresa, la giurisprudenza contabile ha più volte richiamato i parametri utilizzati dalla giurisprudenza amministrativa e della stessa Corte dei conti per il ristoro del c.d. «danno da concorrenza», ritenendo che tale utile sia da quantificare «.... in una percentuale del valore dell'appalto, 10% o 5% a seconda che si tratti di appalto di lavori o di forniture di beni e servizi (9).

Il citato principio di sussidiarietà unitamente alle indicazioni operative per l'attivazione della procedura di riconoscimento del debito "nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento" sono stati temi oggetto della nota circolare prot n. 1741554 del 06.12.2018 (**Allegato 11**).

---

(7) Cfr., Corte dei conti, sez. Appello, Sentenza n. 176/2017.

(8) Cfr., *ex plurimis* Cassazione, sez riunite n. 23385/08; n. 3905/10 e n. 5696/11; Circolare Ministero dell'Interno 14 novembre 1997, n.F.L.28/97

(9) Cfr., Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione 22 dicembre 2014, n. 380/2014/PRSE



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E  
TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

## Le circolari adottate nell'anno 2019

La prima circolare dell'anno in esame, prot. n. 302146 del 20.03.2019 (**Allegato 12**), riprende il tema della non plausibilità della formazione dei debiti fuori bilancio derivanti dalla notifica dei decreti ingiuntivi per mancato o ritardato pagamento di obbligazioni giuridiche già perfezionate e regolarmente impegnate, le quali se non liquidate entro i termini contrattuali previsti possono causare maggiori oneri derivanti da spese legali e interessi.

Nell'ambito dell'attività svolta ai fini del raggiungimento degli obiettivi specifici determinati dall'*"Azione 3- Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanazione di atti vincolanti"*, in esecuzione alla determinazione del Sig. Segretario Generale n. 35 del 05.12.2018, gs. Deliberazione di G.C. n. 115 del 08.11.2018, di cui sopra detto, la relazione finale prot. n. 533826 del 27.03.2019 (**Allegato 13**), risponde al conseguimento del primo obiettivo, individuato nella *"predisposizione di una relazione che analizzi il fenomeno dei debiti fuori bilancio nel periodo 2014/2018 distinte per tipologie e per Area proponente"*.

La richiamata relazione ha il merito di esaminare il fenomeno, sia in termini numerici che statistici, in maniera organica ripercorrendo sia l'aspetto delle sue origini e dell'evoluzione storica della legislazione (genesi, definizione), che lo studio delle tipologie di debiti ammesse di cui all'art. 194 del Testo Unico, ma ancor più ha concentrato l'attenzione sull'evoluzione dei debiti all'interno del Comune di Palermo.

L'analisi condotta ha individuato e catalogato le cause che hanno determinato l'insorgere del debito negli anni 2014-2018, evidenziando l'andamento delle varie tipologie e registrando un trend crescente dei debiti ex lettera a) *"sentenze esecutive"* e lettera e) *"acquisizione di beni e servizi"*.

In secondo luogo si sono individuate le Aree dove è stata registrata una maggiore incidenza del fenomeno, rilevando che questa è stata registrata presso le seguenti Aree:

Area della Cittadinanza Solidale

Area della Gestione del Territorio (Area Amministrativa della RUI)

Area della Gestione del Territorio

Area della Gestione del Territorio (Area Tecnica RUI)

Area della Polizia Municipale.

Il secondo obiettivo individuato dal Segretario Generale- nell'ambito dell'Azione 3- è stata *"la predisposizione e trasmissione di un dossier contenente i principali fattori che secondo i documenti agli atti della Ragioneria generale hanno determinato e determinano per il periodo considerato il fenomeno dei debiti fuori bilancio"*.

Il raggiungimento di detto obiettivo è culminato nella seconda relazione finale prot. n. 740289 del 30.05.2019 (**Allegato 14**), nella quale la ricerca delle cause e fattori generativi del fenomeno è avvenuta attraverso l'analisi di campioni rappresentativi dei provvedimenti proposti da ciascuna Area/Ufficio con la maggiore incidenza di debiti, registrando una riconducibilità della fattispecie più esaminata all'art. a), comma 1 dell'art. 194 del Teul, pertanto in debiti derivanti da sentenze esecutive.

A latere le cause specifiche individuate per ciascun Ufficio proponente, meglio dettagliate nel documento in argomento.



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E  
TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

L'indagine individua l'aspetto che accomuna tutti i provvedimenti di riconoscimento, ovvero l'incidenza degli oneri aggiuntivi causati da spese giudiziarie ed interessi a causa di procedure esecutive incoate per ritardata esecuzione dei titoli esecutivi entro i termini di legge.

La relazione si conclude, infatti con il richiamo del noto principio enunciato dalla magistratura contabile secondo il quale si devono ritenere sanzionabili tutte le spese la cui ordinazione non assunta nei modi di legge e priva altresì di impegno contabile costituisce una violazione di elementari doveri di servizio, connotata da colpa di rilevante gravità, tanto che il vittorioso giudizio avviato dal creditore insoddisfatto, determina danni pubblici corrispondenti alle spese aggiuntive per oneri ed accessori del credito e per la rifusione delle spese legali e che non possono, quindi, non gravare sull'ordinatore della spesa.

Infine, dall'attività del gruppo di lavoro è emerso, tra l'altro, che l'entità del fenomeno assunta in questo Comune svela vistose irregolarità procedurali degli Uffici Comunali proponenti tanto da indurre a disporre una direttiva vincolante per le funzioni dirigenziali, attraverso la deliberazione di Giunta Comunale n. 204 del 28.11.2019 (**Allegato 15**) ad oggetto: " *Direttiva vincolante per le funzioni dirigenziali del Comune di Palermo finalizzata a contrastare il fenomeno dei debiti fuori bilancio – obiettivo strategico "Innovare, semplificare e razionalizzare la macchina amministrativa dell'Ente" – AZIONE 3 "Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanazione di atti vincolanti,"* , nella quale si approva un metodologia gestionale ed organizzativa alla quale tutti gli Uffici Comunali devono attenersi, fornendo precise indicazioni operative a quegli Uffici che rilevano le maggiori criticità sia in termini quantitativi che in termini qualitativi

I contenuti dello stesso atto deliberativo hanno costituito l'oggetto della direttiva prot. n. 1642832 del 02.12.2019 (**Allegato 16**).

Nel frattempo, con la nota circolare prot.n. 829430 del 28.06.2019 (**Allegato 17**) ci si è occupati dei lavori di somma urgenza e dell'interpretazione dell'art. 191, comma 3 del D.Lgs. n. 267/2000 fornita dalla Corte dei Conti- Sezione di controllo per la Sicilia- con la deliberazione n. 118/2019/PAR, a seguito della modifica recata dall'art. 1, comma 901 della legge finanziaria 145/2018, che, in sostanza, prevede che la Giunta comunale dovrà in ogni caso proporre al Consiglio comunale, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), del Tuel e ciò anche in mancanza della necessaria preventiva provvista finanziaria, ciò che spesso ritardava il riconoscimento del debito fuori bilancio da parte della Giunta e successivamente del Consiglio comunale.

Chiaramente il riconoscimento opererà esclusivamente nei limiti dell'utilità ricevuta dall'Amministrazione, mentre per la parte non riconoscibile, e cioè l'utile d'impresa, il rapporto intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore che ha disposto la fornitura.

Pertanto viene assoggettato al regime speciale derogatorio l'intero settore dei lavori di somma urgenza (e non già come in precedenza solamente nei casi di insufficienza di fondi), quindi i termini entro i quali ricondurre a bilancio le spese sostenute sono fissati dal legislatore e sottratti alla valutazione discrezionale dell'organo di gestione.

Gli stessi principi vengono ribaditi nella circolare prot. n. 1552662 del 07.11.2019 (**Allegato 18**).



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E TRIBUTI

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

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Altra condizione prevista dalla legge affinché un'obbligazione sia valida è il rispetto della forma scritta "*ad substantiam*", forma richiesta anche per le eventuali successive modifiche ed integrazioni.

Ai fini della validità dell'obbligazione è del tutto ininfluente che l'organo deputato all'approvazione dell'accordo abbia adottato il proprio provvedimento, in quanto detta deliberazione non costituisce una proposta contrattuale, se a questo provvedimento non segue la sottoscrizione delle parti: l'esecuzione dell'accordo senza l'osservanza delle procedure di legge non può acquisire un valore *ex post* di riconoscimento dall'esecuzione dello stesso, anche qualora sia derivata un'utilità alla Pubblica Amministrazione.

Il precedente corollario è stato oggetto della nota circolare prot. n. 1535163 del 31.10.2019 (**Allegato 19**).

In data 03.12.2019 segue ulteriore nota-circolare prot. n. 1647514 (**Allegato 20**), relativa alla trattazione di un argomento cruciale per il tema trattato: l'utile di impresa e la sua determinazione da scorporare dalla componente c.d. "*riconoscibile*".

A seguito dell'approvazione della variazione al Bilancio di Previsione 2019/2021, con nota circolare prot. n. 1684747 del 1012.2019 (**Allegato 21**), vengono impartite ai Sigg. Dirigenti indicazioni operative su nuove procedure amministrative inerenti l'utilizzo delle risorse accantonate nei due fondi destinati alla copertura finanziaria dei contenziosi aventi significative probabilità di soccombenza: il Fondo rischi Spese Legali e il Fondo passività potenziali per debiti fuori bilancio ex art. 194 lettera e) e lettera a) del D. Lgs. n. 267/2000.



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E  
TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

## Le circolari adottate nell'anno 2020

La precedente circolare viene richiamata ed integrata dalla nota prot. n. 81012 del 29.01.2020 (**Allegato 22**), con la quale vengono fornite ulteriori indicazioni al fine di una corretta classificazione ed imputazione, ai Fondi suddetti, delle spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, indicando precise procedure istruttorie dell'atto deliberativo.

Relative al medesimo argomento sono le circolari prot. n. 172828 del 27.02.2020 (**Allegato 23**), avente ad oggetto: *"Verifica consistenza del contenzioso pendente avente significative probabilità di soccombenza"*, prot. n. 99039 del 03.02.2020 (**Allegato 24**), e prot. n. 194177 del 06.03.2020 (**Allegato 25**).

Le gravi connotazioni che i debiti fuori bilancio hanno assunto nel periodo in esame (2018-2020) e le relative potenziali refluenze negative sullo specifico parametro che concorre alla determinazione della deficitarietà strutturale dell'ente, è posto in rilievo, ancora una volta, nella relazione sui debiti fuori bilancio al 31.12.2019, posta all'esame del Sig. Sindaco con nota prot. n. 213572 del 16.03.2020 (**Allegato 26**).

La relazione si conclude con l'appello all'approvazione delle proposte di deliberazione, in specie quelle relative a debiti ex lettera e), da parte dell'organo consiliare entro il termine del 31.12.2020, non solo a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, ma anche al fine di evitare il determinarsi di un non consentito danno all'erario causato dall'aggravio di spese ove dette ipotesi si trasformassero *medio tempore* nell'ipotesi di cui alla lettera a).

Nel corso dell'anno 2020 è il Collegio dei Revisori dei Conti a fornire spunto di confronto sul dibattuto tema dei debiti fuori bilancio <sup>(10)</sup>, ed in particolare sulla necessaria indicazione, in seno alle proposte, del soggetto responsabile del debito, avvisando che in mancanza il Collegio lo riconoscerà nel dirigente proponente.

Ma il Collegio, ponendo l'accento sull'incidenza che i termini quantitativi del fenomeno hanno sulla determinazione della situazione di deficitarietà strutturale del Comune di Palermo, pone in rilievo altre svariate criticità (*ex plurimis il ritardo nella predisposizione dei provvedimenti; l'evoluzione dei contenziosi in pronunce giudiziarie, causa di ulteriori oneri aggiuntivi a carico dell'amministrazione; la concentrazione nel mese di dicembre di numerosi proposte relative, spesso, ad operazioni di competenza dell'esercizio precedente*), che ineludibilmente possono costituire potenziali cause di responsabilità per funzionari e/o amministratori.

Questi sono i temi ispiratori della nota prot. n. 236803 del 07.04.2020 (**Allegato 27**) nella quale emerge l'importanza che nella proposta di riconoscimento assumono i due elementi dell'*impianto motivazionale* e dell'*adeguata istruttoria*, portando, ancora una volta a sottolineare che ai fini del riconoscimento del debito fuori bilancio, l'art. 194 co. 1 lett. e) prescrive che vi sia accertamento tanto dell'utilità, quanto dell'arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento delle pubbliche funzioni e dei servizi di competenza. In mancanza, l'obbligazione non è riconducibile alla volontà dell'ente e grava per l'intero sul funzionario che l'ha consentita.

<sup>(10)</sup> Cfr. note Collegio dei Revisori n. 84 del 30.03.2020 e n. 97 del 06.04.2020.



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E  
TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

La significativa negatività dell'ammontare dei debiti fuori bilancio viene inevitabilmente evidenziata dal Collegio dei Revisori, in sede di approvazione del Rendiconto della Gestione 2019, laddove gli stessi richiedono il rilascio, da parte dei Dirigenti, di apposita attestazione di eventuale sussistenza della condizione di cui al comma 1 quater dell'art. 188 del D.Lgs. n. 267/2000 <sup>(11)</sup>.

Da ciò segue l'adozione della nota prot. n. 643051 del 05.06.2020 (**Allegato 28**).

Il tema della forma scritta "ad substantiam" torna ad essere al centro della nota circolare prot. n. 906426 del 16.10.2020 (**Allegato 29**), che pone in evidenza il principio sancito dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza 23 settembre 2020, n. 19958, nella quale, riprendendo i principi di residualità e sussidiarietà dell'azione desume che: "*a fronte di una responsabilità diretta del funzionario o dell'amministratore verso il fornitore o il prestatore con esclusione di ogni rapporto obbligatorio tra quest'ultimo e l'ente, deve essere esclusa sostanzialmente la possibilità giuridica per il prestatore di beni e servizi o per l'esecutore di lavori di somma urgenza di esperire nei confronti del Comune azione di ingiustificato arricchimento ex art. 2041 c.c. per mancanza di residualità e sussidiarietà dell'azione, ben potendo il creditore aggredire direttamente il patrimonio del funzionario o amministratore che ha ordinato la spesa.*"

I suddetti principi tornano ad essere richiamati nella nota prot. n. 1495733 del 30.12.2020 (**Allegato 30**), per confermare il consolidato enunciato della Corte di Cassazione <sup>(12)</sup> secondo il quale il riconoscimento dell'utilità da parte del soggetto arricchito (nel nostro caso, la Pubblica Amministrazione) non costituisce un requisito dell'azione di indebito che il prestatore di beni e servizi potrebbe esperire verso l'ente, proprio per mancanza di residualità e sussidiarietà dell'azione, che fa sì che il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione, tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura, posto che qualora le obbligazioni siano state assunte senza un previo contratto e senza l'osservanza dei controlli contabili relativi, al di fuori delle norme cosiddette ad evidenza pubblica, insorge un rapporto obbligatorio tra tali soggetti.

Da qui il richiamo delle plurime iniziative sui temi trattati, tutte rintracciabili nel presente sussidiario.

Ritenuta la rilevanza assunta dal patologico fenomeno in esame, si ritiene opportuno che il presente documento sia inviato alla competente Procura della Corte dei Conti, quale attestazione delle misure correttive adottate rispetto all'obiettivo di limitazione del medesimo fenomeno.

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile

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

<sup>(11)</sup> Cfr. nota Collegio dei Revisori prot. n. 128 del 01.06.2020

<sup>(12)</sup> Cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 26985/2020



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DEL BILANCIO E RISORSE FINANZIARIE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Ai Sigg.ri Dirigenti

E, p.c.

Al Sig. Sindaco c/o Capo di Gabinetto

Al Sig. Assessore al Bilancio

Al Sig. Presidente del Consiglio Comunale

Al Sig. Segretario Generale

Al Collegio dei Revisori dei Conti

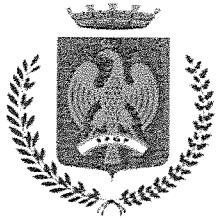
Prot. n. 175704 del 27.02.2018

Oggetto: proposte consiliari di riconoscimento debiti fuori bilancio (D.F.B.); applicazione circolare prot. n. 76596 del 29.01.2013

Con la presente, nell'ambito delle attività di coordinamento delle iniziative volte alla salvaguardia degli equilibri finanziari dell'Ente, segnatamente in riferimento alla problematica connessa ai debiti fuori bilancio (D.F.B.), oggetto, peraltro, di reiterati rilevi da parte della Corte dei Conti, appare necessario richiamare le indicazioni già fornite con la circolare dello scrivente prot. n. 76596 del 29.01.2013 (**Allegato "A"**).

Si torna, così, a segnalare che eventuali debiti fuori bilancio per i quali sussistono i previsti presupposti per il riconoscimento ex art.194 TUEL ma che in atto non trovano copertura finanziaria, dovranno essere immediatamente comunicati, all'uopo provvedendo le SS.LL. alla compilazione delle previste schede da inviare all'Ufficio Bilancio.

Nella more dell'approvazione del citato strumento programmatico, al fine di evitare ulteriori aggravi di spesa a carico dell'erario comunale, si segnala la necessità che gli uffici comunali proponenti deliberazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio imputino il relativo onere finanziario sugli stanziamenti disponibili nel PEG



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DEL BILANCIO E RISORSE FINANZIARIE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

provvisorio di propria competenza, tenendo nel debito conto la natura della spesa che ha originato il debito.

Si coglie l'occasione per tornare ad esprimere l'avviso <sup>(1)</sup> che su ciascuna funzione dirigenziale alla quale sia assegnata - nell'ambito del P.E.G. (sia esso provvisorio o definitivo) - una dotazione di risorse finanziarie "ritenute" insufficienti rispetto alle complessive iniziative di spesa da realizzarsi nel corso dell'anno, grava l'obbligo di assumere ogni misura affinché le esigue risorse finanziarie disponibili vengano prioritariamente utilizzate per finalità che siano obbligatorie sotto il profilo giuridico o normativo, concretamente adoperandosi perché le medesime risorse non siano destinate per finalità non imprescindibili, pur se riconducibili all'attività dell'Ente.

Al riguardo, si segnala il condiviso principio – contenuto nella sentenza della Corte dei Conti della Regione Siciliana n. 1863 del 19.07.2005 – secondo cui configura un'ipotesi di danno erariale la condotta dei soggetti che, investiti dei poteri di indirizzo e direzione oltre che di gestione, *"hanno omesso consapevolmente di adempiere agli obblighi di legge, utilizzando le risorse finanziarie (limitate) per finalità non obbligatorie, pur se astrattamente riconducibili all'attività dell'Ente"*.

Tanto si rappresenta, per quanto di competenza, al fine della salvaguardia degli equilibri finanziari dell'ente.



IL RAGIONIERE GENERALE  
(Dott. Bohuslav Basile)

---

<sup>(1)</sup> Il riferimento è alle note della scrivente prot. n. 102207 del 08.02.2010 e prot. n. 342774 del 04.05.2011, che ad ogni buon fine si rimettono a corredo della presente (Allegati "B" e "C").

All. "E"



**COMUNE DI PALERMO**  
AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI E  
PATRIMONIO

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

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Ai Sig.ri Dirigenti

Al Segretario Generale

Al Sig. Vice Ragioniere Generale

E, per conoscenza

Al Sig. Sindaco

Al Sig. Assessore al Bilancio

Al Collegio dei Revisori

A tutti gli Uffici e Servizi

Prot. n. 196207 del 05.03.2018

Il Responsabile del procedimento: dott.ssa Rosalia La Rosa

**OGGETTO:** proposte consiliari di riconoscimento debiti fuori bilancio.  
Integrazione circolare 175704 del 27/02/2018

Si fa seguito alla nota prot. n.175704 del 27/02/2018, con la quale, in ragione dell'ingente fenomeno dei debiti fuori bilancio, è stato espresso l'avviso secondo cui su ciascuna funzione dirigenziale – alla quale sia assegnata nell'ambito del PEG (provvisorio o definitivo) una dotazione di risorse finanziarie – grava l'obbligo di assumere ogni misura affinché le esigue risorse finanziarie disponibili vengano prioritariamente utilizzate per finalità che siano obbligatorie sotto il profilo giuridico e normativo.

Anche la Corte dei Conti, con deliberazione n 23/SEZAUT/2013/INPR, ha evidenziato che nel corso dell'esercizio provvisorio ex comma 3, dell'art. 163, del



COMUNE DI PALERMO  
AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI E  
PATRIMONIO  
Il Ragioniere Generale  
Via Roma n.209 – 90133 PALERMO  
ragioneriagenerale@comune.palermo.it  
Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

TUEL, la gestione del bilancio va garantita con l'utile impiego degli strumenti di monitoraggio delle gestioni, di salvaguardia ed, eventualmente, di risanamento, disciplinati dal TUEL (artt. 193 e ss. e 243-bis e ss.), attraverso un accurato e continuo riscontro sul piano contabile delle uscite e dei relativi mezzi di copertura, prioritariamente, sul versante delle entrate, che possono risentire della variabile del ridimensionamento per effetto delle manovre correttive.

Con la successiva deliberazione n.14/SEZAUT/2017/INPR, il medesimo organo di Controllo ha rilevato fra le situazioni di rischio connesse alla gestione in esercizio provvisorio figura, tra l'altro, *"la problematicità nei processi di riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio accertati o in corso di formazione"*.

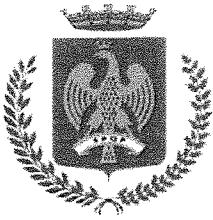
Ciò premesso, a salvaguardia degli equilibri di bilancio, si rende necessaria l'adozione della seguente misura straordinaria volta al contenimento della spesa:

- ogni determinazione dirigenziale di impegno di spesa (salvo che si tratti di tipologia di spesa finanziata da un trasferimento e/o un contributo finalizzato e/o a destinazione vincolata) dovrà recare, a pena di restituzione, la certificazione da parte della funzione dirigenziale che l'adotta che non ci siano in atto passività connesse a debiti fuori bilancio.

Nel caso in cui non si potesse rendere la superiore attestazione, il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria, ai sensi dell'art 183, comma 7 del TUEELL, sarà reso dallo scrivente qualora venga motivatamente (e con idoneo corredo giustificativo) attestato dalla funzione dirigenziale competente che *"la mancata attivazione delle spese arreca un danno patrimoniale certo e grave all'ente"*.

Al Sig. Vice Ragioniere Generale la presente è inviata quale direttiva di servizio.

(  
IL RAGIONIERE GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI E  
PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Al Sig. Segretario Generale  
E, p.c. Al Sig. Assessore al Bilancio

Prot. n. 222626 del 13/03/2018.

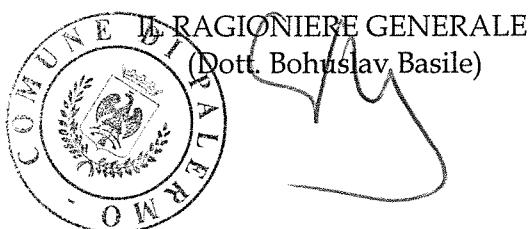
Oggetto: deliberazione 2/2018 Corte dei Conti sezione Campania, su riconoscimento Debiti Fuori Bilancio derivanti da sentenze esecutive

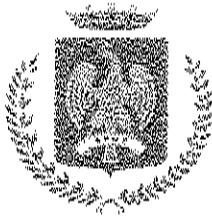
In relazione alla complessa problematica sottesa ai debiti fuori bilancio e, segnatamente a quelli derivanti da sentenze esecutive e sussumibili nella lettera *a*) dell'articolo 194 del TUEL, recentemente la sezione Campania della Corte dei Conti ha adottato la delibera /2018 (**allegato "A"**), con la quale è effettuato, fra l'altro, un importante chiarimento.

Infatti, la Magistratura contabile chiarisce che nel caso di debiti derivanti a carico dell'Ente locale da sentenza esecutiva, l'Ente può procedere al pagamento ancor prima della deliberazione consiliare di riconoscimento, atteso che, in ogni caso, *"non potrebbe in alcun modo impedire l'avvio della procedura esecutiva per l'adempimento coattivo del debito"* e che a fronte dell'imperatività del provvedimento giudiziale esecutivo, il valore della delibera consiliare non è quello di riconoscere la legittimità del debito che già è stata verificata in sede giudiziale, bensì di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso.

Con tale chiarimento la nostra Amministrazione, in cui, come noto, la dimensione dei debiti fuori bilancio assume connotati patologici le procedure connesse a detta tipologia di debiti appaiono snellite e fermo restando le valutazioni connesse alla individuazione di eventuali profili di responsabilità, si chiede che la S.V. valuti, se possibile, l'eventualità di applicare al Comune di Palermo le indicazioni contenute nella sopra citata deliberazione, armonizzando ad essa la direttiva del Segretario Generale *pro tempore*, prot. n. 1004405 del 11.12.2014 (**Allegato "B"**).

Tanto si segnala nell'ottica di una fattiva collaborazione.





# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI E  
PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 - 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Al Sig. Segretario Generale  
E, p.c. Al Sig. Assessore al Bilancio

Prot. n. 605718 del 09.04.2018

Oggetto: deliberazione 73/2018 Corte dei Conti Sezione Liguria -riconoscimento Debiti Fuori Bilancio derivanti da sentenze esecutive - integrazione nota n.222624 del 13.03.2018.

Ad integrazione della nota n.222624 del 13.03.2018 (**Allegato "A"**), si segnala alla Sua attenzione l'ulteriore Deliberazione della Sezione di Controllo della Corte dei Conti per la Liguria (**Allegato "B"**), anch'essa relativa alla complessa problematica sottesa ai debiti fuori bilancio e, segnatamente, a quelli derivanti da riconoscimento di debito da provvedimenti giudiziari esecutivi e sussumibili nella lettera *a*) dell'articolo 194 del TUEL.

Ivi, infatti, la Magistratura contabile chiarisce, con ampio e condiviso corredo motivazionale, che *"in coerenza con i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e con l'interesse pubblico volto ad evitare inutili sprechi di danaro pubblico, sia possibile per i competenti organi dell'ente locale, nelle ipotesi e con le modalità precise nel presente pronunciamento, procedere al pagamento dell'obbligazione derivante da un provvedimento giurisdizionale esecutivo anche prima della deliberazione consiliare di riconoscimento. Restano comunque salvi l'obbligo della pronta attivazione e celere definizione del procedimento di cui all'art. 194 TUEL, nonché quello di includere la determinazione relativa al pagamento anticipato nella documentazione da trasmettere alla competente Procura della Corte dei conti ai sensi dell'art. 23 della legge n. 289 del 2002"*.

Con tale ulteriore e molto motivato chiarimento la nostra Amministrazione, in cui, come noto, la dimensione dei debiti fuori bilancio assume connotati patologici, le procedure connesse a detta tipologia di debiti appaiono snellite e fermo restando le valutazioni connesse alla individuazione di eventuali profili di responsabilità, si chiede che la S.V. valuti, se possibile, l'eventualità di applicare al Comune di Palermo le indicazioni contenute nella sopra citata deliberazione, armonizzando ad essa la direttiva del Segretario Generale *pro tempore*, prot. n. 1004405 del 11.12.2014 (**Allegato "B"**).

Tanto si segnala anche tenuto conto che il Comune di Palermo è strutturalmente deficitario sotto il profilo del parametro n.5 di cui all'apposita Tabella ministeriale, a mente della quale va calcolata la *"esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti, anche se non hanno prodotto vincoli a seguito delle disposizioni di cui all'art.159 del TUEL"*: a fronte di un limite pari ad € 3.373.250,17, infatti, dai dati di preconsuntivo emerge un valore pari ad € 13.453.380,37.

IL RAGIONIERE GENERALE  
(Dott. Bohislav Basile)





# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI E PATRIMONIO

### Il Ragioniere Generale

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Via Roma, n. 209 - 90133 PALERMO  
Tel. 0917403601 - Fax 0917403699  
Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)  
E-MAIL [ragioneriagenerale@comune.palermo.it](mailto:ragioneriagenerale@comune.palermo.it)

Ai Sigg. Dirigenti  
E, p.c. Al Sig. Sindaco c/o Ufficio di Gabinetto  
Al Sig. Assessore al Bilancio  
Al Sig. Segretario Generale  
Al Sig. Presidente del C.C.  
Al Collegio dei Revisori  
Al Sig. Avvocato Capo

Prot. n. 683496 del 07.05.2012

Oggetto: Patologico fenomeno dei Debiti fuori bilancio - rilievi della Sezione del Controllo della Corte dei Conti

La sempre più significativa dimensione di fattispecie riconducibili al "debito fuori bilancio" all'interno dell'Amministrazione comunale assume ormai da anni connotazioni rilevanti tali da poter incidere negativamente sui saldi di competenza e sul rispetto del pareggio di bilancio.

La Corte dei Conti, in più occasioni, ha censurato la perdurante e patologica sussistenza presso il Comune di Palermo del fenomeno, invitando l'Ente all'urgente adozione di ogni misura utile ai fini della sua eliminazione e/o ridimensionamento (cfr. nota prot. n. 102207 del 08.02.2010- allegato "A")

Lo scopo della odierna direttiva è quello di definire per grandi linee gli aspetti procedurali di riconoscimento, che a giudizio della scrivente presentano in atto diverse criticità da dover superare onde evitare, oltre lo scostamento dai principi di sana e corretta gestione finanziaria, astratte ipotesi di responsabilità in capo alla dirigenza ed agli amministratori.

I principi generali dell'ordinamento richiedono, infatti, agli amministratori ed alla dirigenza degli enti locali di evidenziare con tempestività le passività insorte che possono essere suscettibili di determinazione di ipotesi debitorie riconducibili alle tassative ipotesi di cui all'art. 194 del D.lgs. 267/2000.

Partendo, infatti, proprio dalla definizione di debito fuori bilancio (quale elemento che integra una violazione dei principi di universalità, integrità e veridicità del bilancio, ossia dei principi cardine che impongono di iscrivere nel bilancio di previsione tutte ed integralmente le entrate e le spese che si presume di accertare ed impegnare, avendo cura di non effettuare sovrastime delle prime e/o sottostime delle seconde, in modo da evitare che il bilancio nasconde delle passività sommerse e non contabilizzate), si comprende il particolare rilievo che il fenomeno in esame assume anche per quel che attiene alla sfera patologica dell'esplicarsi dell'azione amministrativa, ponendosi in aperto contrasto con i principi costituzionali, quali l'obbligo per la Pubblica Amministrazione di assicurare il buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa medesima.

Il tema del riconoscimento, finanziamento e pagamento dei debiti fuori bilancio, in particolare quelli che derivano da provvedimenti giudiziari esecutivi (sentenze, decreti, ordinanze, ecc.), continua ad essere al centro dell'attività consultiva della Corte dei Conti, la quale, però, nel giro di poco tempo, è intervenuta anche con indicazioni contrastanti.

Si ricordano, in successione, la deliberazione n. 2/2018 della Sezione di controllo della Campania, che aveva aperto la strada al pagamento dei debiti fuori bilancio prima dell'approvazione da parte del consiglio, essendo i pagamenti certi; seguita dalla successiva deliberazione n. 29/2018 della Sezione Puglia, che, all'opposto, escludeva la possibilità di discostarsi dalle prescrizioni di cui agli artt. 193 e 194 del Tuel, che impongono la preventiva e tempestiva adozione della delibera consiliare di riconoscimento e finanziamento del debito, al fine di garantire una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa per salvaguardare gli equilibri finanziari dell'ente locale.

Recentemente, poi, con la deliberazione n. 73/2018, la Sezione Liguria cambia nuovamente direzione ritenendo che, salvo comunque l'obbligo della pronta attivazione e celere definizione del procedimento di riconoscimento, sia possibile procedere al pagamento dell'obbligazione derivante dal provvedimento giurisdizionale esecutivo anche prima della deliberazione consiliare cognitiva.

Detta Sezione regionale ha indicato, inoltre, il seguente iter da seguire: a) mediante pagamento disposto dal dirigente della spesa sui capitoli esistenti; b) mediante variazioni di competenza della giunta comunale; c) e, in ultima istanza, mediante variazioni di urgenza da parte dell'organo esecutivo, secondo gli artt. 42, comma 4 e 175, comma 4 del Tuel.

Le motivazioni di quest'ultimo orientamento discendono, chiaramente, dall'evitare ulteriori spese a carico dell'ente locale in caso di inerzia del consiglio.

E con particolare riferimento al pagamento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze, oggi, in mancanza di una disposizione che preveda una disciplina specifica e diversa, non è consentito discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art. 193, comma 2, lettera b, del Dlgs 267/2000 ai sensi del quale "*i provvedimenti per il ripiano di eventuali debiti di cui all'art.194*" sono assunti dall'organo consiliare contestualmente all'accertamento negativo del permanere degli equilibri di bilancio.

Infatti, a fronte dell'imperatività del provvedimento giudiziale esecutivo, il valore della deliberazione consiliare non è quello di riconoscere la legittimità del debito che già è stata verificata in sede giudiziale, bensì di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso.

Ulteriore funzione svolta dalla delibera consiliare è l'accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le conseguenziali ed eventuali responsabilità.

Come precisato dalla stessa Corte dei Conti con la delibera 26/4/2017 n. 57, in occasione del controllo del rendiconto di un Comune esaminato, il debito fuori bilancio rappresenta una obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali. L'art.194 del D.Lgs. n.267/2000 individua, per gli enti locali, in modo tassativo, l'ambito e le procedure per riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio. La presenza di debiti fuori bilancio, specie se ricorrente, costituisce chiaramente una grave patologia da rimuovere. La vigente normativa, anche in ossequio ai principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, in presenza dei relativi presupposti, impone l'adozione tempestiva dei provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio. La **mancata tempestiva adozione dei provvedimenti di riconoscimento dovuti**, oltre a costituire una violazione di legge, può generare **responsabilità a carico di amministratori e/o dipendenti** a causa della eventuale formazione di oneri aggiuntivi (es. per interessi passivi, spese legali ecc.). Amministratori e dipendenti hanno, infatti, il dovere di evidenziare tempestivamente, senza attendere la scadenza prevista dall'art.193 del D.Lgs. n.267/2000, i debiti fuori bilancio affiorati. Nel caso di pagamento effettuato direttamente dal tesoriere a seguito di procedura esecutiva, l'ente deve immediatamente provvedere al riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio e alla regolarizzazione del pagamento avvenuto.

Sul piano operativo, tutto quanto sopra esposto si traduce nell'attenta e motivata redazione della proposta di riconoscimento di legittimità del debito, che compete al responsabile del servizio a cui, anche astrattamente, è imputabile il debito assunto al di fuori degli schemi di bilancio.

E' evidente quindi, nel momento in cui si predisponde la proposta - oltre al corredo di pareri di cui si dirà -, che questa non potrà non contenere tutti i riferimenti che supportano la legittimità del debito e la dimostrazione sull'intervenuto arricchimento dell'ente.

Fuori dai casi di riconoscimento del debito derivante da sentenza esecutiva, ex lett. a) dell'art. 194 citato, "ciò che legittima la riconoscibilità della posizione debitoria maturata al di fuori della previsione autorizzatoria del bilancio, dunque, è l'accertata e dimostrata utilità e arricchimento per l'ente" (Corte dei Conti - Sez. Regione Calabria del 6 settembre 2016 n.197).

In questa direzione concettuale è stata emanata la circolare prot. n. 175704 del 27.02.2018 (**Allegato "B"**), applicativa della n. 76596 del 29.01.2013 (**Allegato "C"**).

Il lavoro istruttorio del responsabile del procedimento - eventualmente incaricato dal responsabile del servizio interessato - deve riguardare, in primo luogo, la corretta ricostruzione dell'accadimento e la chiara riconducibilità dello stesso ad uno dei "modelli" legislativi ipotizzati dal legislatore nell'articolo 194 del D.lgs. 267/2000<sup>1</sup>.

Tale adempimento deve essere realizzato previa idonea istruttoria che, in relazione a ciascun debito, evidensi le modalità di insorgenza, di quantificazione e le questioni giuridiche che vi sono sottese.

Nel caso di ordinaria fattispecie di debito legittimamente riconoscibile, redatta la proposta essa va corredata del parere tecnico (art. 49 e 147-bis del decreto legislativo 267/2000) e di compatibilità monetaria (certificazione del rispetto del principio del pareggio del bilancio ai sensi dell'articolo 183, comma 8, del D.lgs. 267/2000).

Il parere tecnico deve certificare, in primo luogo, la riconducibilità dell'ipotesi debitoria ai modelli tipici delineati nell'articolo 194 e soprattutto l'arricchimento che l'ente ha ricevuto dalla prestazione ottenuta.

Così istruita, la proposta deve essere trasmessa al responsabile della scrivente Area per l'esercizio del controllo, che non può prescindere dal riscontro della ritualità della proposta e del parere tecnico di cui innanzi.

Nel merito, si rimanda alle recenti direttive prot n. 616907 del 11.04.2018 (**Allegato "D"**), prot. n. 196207 del 05.03.2018 (**Allegato "E"**) a firma della scrivente e significativa ai fini della tempestività, la direttiva emanata dal Sig. Segretario Generale prot. n. 612283/USG del 10.04.2018 (**Allegato "F"**).

Avuto riguardo al profilo della tempistica, sembra doveroso raccomandare alle SS.LL. il rispetto del termine previsto dall'art. 14 del D.L. 669/1996 modificato dall'art 147, primo comma, lett. a), L.

<sup>1</sup> 1 Art. 194 D.lgs. 267/2000 - Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio 1. Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) sentenze esecutive;
  - b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
  - c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
  - d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
  - e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.
2. Per il pagamento l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.
3. Per il finanziamento delle spese suddette, ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'articolo 193, comma 3, l'ente locale può far ricorso a mutui ai sensi degli articoli 202 e seguenti. Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse.

n. 388/2000 e dall'art. 44, terzo comma, lett. a) decreto legge n. 269/03, come modificato, in sede di conversione dalla legge n. 326/03, comportante *l'obbligo per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici non economici di pagamento entro centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo*.

Consequenziale sarà la cura di ciascuna figura dirigenziale nell'esecuzione immediata degli adempimenti di competenza (dall'immediata trasmissione agli uffici competenti, da parte dell'Avvocatura, dei titoli esecutivi notificati, all'esecuzione, da parte del Settore competente, del dettato giudiziale), al fine di permettere all'organo consiliare l'esame e l'approvazione delle proposte ed il completamento della procedura di pagamento da parte di questa Ragioneria entro il prescritto termine di legge, onde eludere qualsiasi rischio di procedure esecutive a carico dell'Amministrazione.

Inoltre, come più volte chiarito dalla scrivente, i "debiti fuori bilancio" (relativi all'acquisto di beni e/o servizi) non riconoscibili, restano a carico dell'Amministratore o del dipendente che li ha ordinati.

La funzione di accertamento in questa direzione è rafforzata dall'invio alla Procura Regionale della Corte dei Conti (articolo 23, comma 5, legge 289/2002) delle delibere di riconoscimento di debito fuori bilancio.

Si rammenta che con D.G. n. 21 del 8/2/2018 "L'invio in forma dematerializzata alla Procura Regionale della Corte dei Conti delle deliberazioni di riconoscimento dei Debiti fuori Bilancio approvate dall'Organo Consiliare" è stato demandato all'Ufficio di Staff del Vice Segretario Generale.

Ai sensi dell'articolo 239, comma 1, lett. b, n. 6) del D.lgs. 267/2000 il parere dell'organo di revisione costituisce, quindi, il sigillo alla proponibilità in Consiglio della proposta, in quanto tenuto a verificare anche l'adeguatezza dell'istruttoria ed i pareri (oltre alla questione della copertura), esercitando pertanto un riscontro fondamentale in termini di possibili responsabilità per danni erariali.

In riferimento alla sussistenza dell'elemento oggettivo della responsabilità amministrativa, mentre le sezioni di controllo della Corte dei Conti esortano i Comuni ad attivare tutte le procedure possibili per il tempestivo pagamento dei debiti fuori bilancio, anche bypassando il previo riconoscimento da parte del Consiglio comunale, le Procure regionali iniziano nel rinviare a giudizio i responsabili dei debiti fuori bilancio che hanno visto ritardato i loro pagamenti.

Nell'ambito, poi, di un'eventuale condotta omissiva da parte dei responsabili, a questi, da un punto di vista soggettivo, è attribuita grave colpa in quanto non rispettosi della cura degli interessi patrimoniali dell'Ente, che avrebbero potuto realizzarsi attraverso una sollecita esecuzione della statuizione del giudice civile, ormai coperta dall'irretrattabilità del giudicato, in modo da scongiurare o di non incrementare il pericolo di pregiudizio economico sofferto per via dell'intrapresa azione esecutiva conclusasi con la descritta soccombenza, piuttosto scontata, dell'Ente.

Giova ricordare il principio contabile, ai punti 93 e 94, che prevede che per tutti i debiti fuori bilancio, di qualsiasi tipologia, è richiesto agli amministratori ed ai funzionari degli Enti locali sia di evidenziare tempestivamente le passività insorte che determinano il debito fuori bilancio, sia di adottare con tempestività e contestualmente gli atti necessari a riportare in equilibrio la gestione, onde evitare anche la formazione di ulteriori oneri aggiuntivi a carico dell'ente come eventuali interessi e spese di giustizia.

Gli oneri per interessi di mora conseguenti a ritardato pagamento di forniture non sono di norma riconoscibili quali debiti fuori bilancio in quanto nessuna utilità e arricchimento consegue all'ente. Il ritardo nel pagamento può tuttavia avere origini diverse, in quanto spesso può essere determinato da una assenza di copertura finanziaria. Ciò è suscettibile di innescare un meccanismo per il quale il Comune sia chiamato in giudizio per il pagamento della sorte e degli interessi addivenendo così ad un debito di cui alla lettera a) del citato comma 1 dell'art. 194 TUEL, subendo le ulteriori conseguenze negative della condanna alle spese del giudizio.

In tali fattispecie, conformemente con quanto espresso dalla Corte dei Conti, Sez. controllo Puglia, con parere 23.07.2015 n. 149, si ritiene che se l'obbligazione degli interessi scaturisca dal mancato pagamento di un credito certo, liquido ed esigibile del creditore, l'ente debitore dovrà verificare la fondatezza e la correttezza delle richieste della parte privata, valutando,

eventualmente, l'opportunità di giungere ad un accordo transattivo in cui dovranno, ovviamente, essere ben chiare le reciproche concessioni (cod. civ., art. 1965).

L'Amministrazione dovrà assumere tempestivamente l'impegno di spesa e provvedere, quanto prima, al relativo pagamento per evitare il proliferare di ulteriori interessi ed il rischio di subire azioni esecutive in sede giudiziaria.

A differenza dei debiti fuori bilancio, gli accordi transattivi hanno natura negoziale, presuppongono una decisione di pervenire ad un accordo con la controparte, con la conseguenza che l'ente ha la possibilità di prevedere non solo il sorgere dell'obbligazione ma anche i modi ed i tempi dell'adempimento. Ne discende che l'ente è in condizioni di attivare le normali procedure contabili di spesa.

La norma, al fine precipuo di evitare i danni connessi agli interessi sanzionatori eventualmente applicati, ai sensi del d.lgs. 192/12, in caso di ritardo nei pagamenti, introduce uno specifico obbligo di programmazione dei pagamenti, finalizzato anche a contribuire al raggiungimento degli obiettivi di cui al patto di stabilità.

La Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede di Controllo con pronuncia n. 28/CONTR/2010 del 4 giugno 2010, ha avuto modo di affermare che l'amministrazione deve *"programmare i pagamenti secondo modalità che consentano di coniugare le aspettative di adempimento nei termini (senza generare ritardi inesorabilmente fonte di responsabilità) con il rispetto dei saldi di cassa imposti dal legislatore"*.

Infine, è necessario evidenziare l'individuazione, da parte della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, dei debiti fuori bilancio tra le maggiori criticità riscontrate nel passaggio a regime della contabilità armonizzata degli enti locali.

I giudici della nomofilachia contabile, nella deliberazione 19.04.2018 n. 4, rilevano, *in primis*, come il fenomeno dei debiti fuori bilancio, in considerazione del loro ammontare, alteri gli equilibri di bilancio anche in prospettiva.

Altra particolarità riguarda il fenomeno riscontrato dove, seppur riconosciuti, essi risultano non finanziati, là dove, invece, le norme contabili impongono che la copertura del debito avvenga con il riconoscimento di legittimità, in qualsiasi momento questo si determini. In merito alla procedura corretta da effettuare, secondo la Sezione Autonomie, che si inserisce nel recente dibattito aperto da alcune Sezioni regionali (circa l'immediato pagamento del debito da sentenze esecutive prima del suo formale riconoscimento in Consiglio comunale), la stessa è dettata in via diretta dalla legge la quale prevede che i debiti fuori bilancio devono essere ricondotti nella contabilità dell'ente, in via esclusiva e non delegabile, da parte di una delibera dell'organo consiliare, che autorizzi o accerti la riconducibilità del debito ad una delle fattispecie previste dal legislatore, le cause della sua formazione e le eventuali responsabilità, individuando, infine, le risorse necessarie per provvedere al relativo pagamento.

E' evidente, quindi, come anche per le sentenze esecutive l'unico organo competente, prima della disposizione del pagamento, resti solo la massima assise comunale, non potendo essere accettate altre modalità di liquidazione indicate dalle Sezioni regionali.

La Corte, infine, fa presente che agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione, ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge (articolo 188, comma 1-quater, del Tuel).

Purtroppo, ogni tentativo di ripristinare l'attuale previsione regolamentare si infrange nella superiore decisione della Sezione Autonomie, e con essa ogni speranza di recuperare la deficitarietà strutturale del Comune sotto tale specifico parametro.

Inoltre, il principio applicato n. 4/2 par. 9.1, sull'armonizzazione dei sistemi contabili, di cui al d.lgs. n. 118/2011, ha disposto i criteri per una corretta contabilizzazione dei debiti fuori bilancio riconosciuti (e scaduti), stabilendo che essi vanno sempre imputati all'esercizio di scadenza, anche se rilevati, come spesso accade, in sede di rendiconto. Se, viceversa, i debiti riconosciuti non

sono ancora scaduti, vanno registrati nell'esercizio di riconoscimento ed imputati nel momento in cui diventano esigibili.

Tra i fondi di natura vincolata previsti dal legislatore nel sistema di contabilità armonizzata, che gli enti locali sono obbligatoriamente tenuti ad istituire, vi è quello a garanzia del rischio delle spese legali disciplinato dal principio contabile di cui al punto 5.2 lettera h) dell'allegato A /2 al D. Lgs. n. 118/2011 (Aggiornato al Decreto ministeriale del 20 maggio 2015), secondo il quale: *"nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso".*

Invero, la presenza del fondo rischi non costituisce l'elemento che consente di determinare se si è in presenza o meno di un debito fuori bilancio, ma ha piuttosto una valenza esclusivamente finanziaria, essendo intesa unicamente a garantire la formazione di idonee coperture per l'eventuale riconoscimento della spesa (debito fuori bilancio), in presenza di obbligazione giuridica perfezionata ma non registrata.

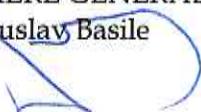
La conferma del suddetto assunto viene offerto da un recente parere della Corte dei Conti Sez. Campania reso con delibera n. 249 dell'8/11/2017, secondo il quale un "accantonamento" non costituisce in sé una copertura di bilancio, in quanto su di esso non è possibile impegnare e pagare spesa, essendo previamente necessario – verificatosi il rischio cui l'accantonamento è funzionale – effettuare una variazione di bilancio per fornire la capienza finanziaria necessaria ai programmi interessati dalla spesa sopravvenuta, previo riconoscimento della stessa conformemente al regime stabilito dagli artt. 175, 176 e 194 del TUEL.

In ogni caso si rappresenta che l'accantonamento al fondo contenzioso non è facoltativo, ma è un preciso obbligo dell'ente disciplinato dai principi contabili.

Da ultimo, si segnala l'indifferibile esigenza che tutte le funzioni dirigenziali assumano senza indugio alcuno tutte le misure amministrative necessarie affinché le iniziative dell'Amministrazione comunale, comunque intese, prive di copertura finanziaria, segnatamente del prescritto visto da rilasciarsi a cura del Ragioniere Generale, siano immediatamente e con carattere di formalità contrastate e sospese, pena l'incorrere in gravi irregolarità contabili ed il potenzialmente irrimediabile perturbamento degli equilibri di bilancio.

Tenuto conto della rilevanza delle prescrizioni della magistratura contabile, si invitano le SS.LL. ad adottare le indifferibili determinazioni di competenza, dando massima diffusione della presente circolare.

IL RAGIONIERE GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile





# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE,

TRIBUTI E PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Via Roma, n. 209 - 90133 PALERMO

Tel. 0917403601 - Fax 0917403699

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

E\_MAIL [ragioneriagenerale@comune.palermo.it](mailto:ragioneriagenerale@comune.palermo.it)

Ai Sigg. Dirigenti  
E, p.c. Al Sig. Sindaco c/o Ufficio di Gabinetto  
Al Sig. Assessore al Bilancio  
Al Sig. Segretario Generale  
Al Sig. Presidente del C.C.  
Al Collegio dei Revisori  
Al Sig. Avvocato Capo

Prot. n. 911060 del 18/06/2018

Oggetto: Patologico fenomeno dei Debiti fuori bilancio – rilievi della Sezione del Controllo della Corte dei Conti. **Integrazione.**

Con la direttiva prot. n. 683496 del 07.05.2018 (All. "A"), di pari oggetto, si è inteso mettere in rilievo proficuamente le ultime pronunce della magistratura contabile sull'argomento *de quo*.

In continuità con detto intento si evidenzia il recente intervento della Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per il Lazio, che risponde al quesito di un comune su quale azione deve porre in essere in caso di sentenza di primo grado provvisoriamente esecutiva ma che sia stata opposta dall'amministrazione in appello in considerazione della sua ritenuta non fondatezza. In considerazione della citata impugnazione, il comune istante ha evidenziato, in coerenza con il principio contabile di cui all'allegato 4/2 del d.lgs.118/2011, al punto 5.2, lett. h), che impone all'ente locale, in presenza di una sentenza non passata in giudicato, di non effettuare il riconoscimento di un debito fuori bilancio non ancora esistente, ma di provvedere al solo accantonamento per rischi da contenzioso secondo una stima prudenziale del valore economico di probabilità di soccombenza.

I magistrati contabili rispondono partendo da una fondamentale distinzione in tema di esecutività ed inoppugnabilità delle sentenze.

Preliminarmente essi precisano l'obbligatorietà del riconoscimento da parte del Consiglio comunale.

Infatti, le disposizioni legislative impongono al Consiglio comunale il riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive, di cui alla lett. a) dell'art.194, comma 1, D.Lgs.267/00. Tale riconoscimento, la cui discrezionalità è assente in quanto il giudice che ha emesso la sentenza ha già quantificato l'ingiustificato arricchimento e l'importo che l'ente locale deve versare, permette in ogni caso all'Organo consiliare di individuare le risorse economiche di bilancio cui farvi fronte, ma soprattutto consentendo di acquisire cognizione delle cause che ne hanno determinato l'insorgenza e di eventuali responsabilità soggettive nella sottostante violazione delle norme contabili, rendendo in tal modo tracciabile l'operazione di regolarizzazione e possibile la

*EN*

comunicazione alla competente Procura contabile, prevista dall'articolo 23 della legge n. 289/2002, a fini di accertamento di eventuali addebiti erariali.

Poi, il Collegio Contabile evidenzia come *"il presupposto del riconoscimento è dato, non già dalla sentenza inoppugnabile, bensì dalla sentenza esecutiva, intendendosi per tale qualsivoglia decisione dell'autorità giudiziaria che, riconoscendo la fondatezza e la sussistenza della pretesa creditoria, abiliti la controparte all'esercizio delle azioni di esecuzione forzata nei confronti dell'ente debitore (cfr., in direzione della interpretazione estensiva dell'art. 194, comma 1, lett. a), ex plurimis, Sezione regionale di controllo Liguria deliberazione n. 105/2016/PAR e Sezione regionale di controllo Campania deliberazione n. 2/2018/PAR)"*(1).

Quindi, a differenza del precedente orientamento, il quale distingueva tra sentenze provvisoriamente esecutive e sentenze definitive, viene attribuito ordinariamente immediata esecutività alle sentenze di primo grado, salva la possibilità di ottenerne la sospensione, previa apposita istanza, da proporsi con l'impugnazione principale o con quella incidentale.

Pertanto, secondo il Collegio contabile, essendo per disposizione legislativa il Consiglio comunale chiamato a riconoscere il debito da sentenze esecutive, anche in presenza di una sentenza pur immediatamente esecutiva ma opposta dall'ente locale, tale obbligo permane nella sua pienezza. Anzi, in riferimento ai principi contabili, viene precisato che l'ente coinvolto in contenziosi a rischio di soccombenza, ivi compresi quelli che hanno già comportato l'emanaione di una sentenza sfavorevole, è tenuto ad accantonare risorse a titolo di fondo rischi vincolabile in avано, allo scopo di tenere indenne il bilancio da sopravvenienze negative che possano comprometterne prospetticamente l'equilibrio (vedi regola n. 5.2, punto 3, lettera h) del principio contabile applicato della competenza finanziaria di cui all'allegato 4/2 del d.lgs. 118/2011).

In altri termini, essendo le sentenze di primo grado immediatamente esecutive, non è sufficiente che le stesse siano impugnate per non portarle quale riconoscimento in Consiglio comunale, ma è fondamentale che le stesse siano state sospese, in quanto solo la sospensione della sentenza la priva della sua esigibilità e del conseguente suo riconoscimento da parte dell'Organo consiliare.

Dopo aver il Collegio contabile evidenziato l'obbligo del riconoscimento in Consiglio comunale anche delle sentenze provvisoriamente esecutive (ossia non sospese ma impugnate), conferma l'impossibilità da parte della dirigenza dell'ente di poter procedere al loro pagamento anche prima del loro riconoscimento.

La Corte laziale conferma come orientamento prevalente quello dell'obbligatorio preventivo riconoscimento del debito fuori bilancio in Consiglio comunale.

Si rammenta come tale orientamento sia stato recentemente riconosciuto anche dalla Sezione delle Autonomie la quale ha precisato come *"la procedura da seguire per ricondurre nella contabilità dell'Ente i debiti fuori bilancio consiste nel riconoscimento, in via esclusiva e non delegabile, da parte dell'organo consiliare di quest'ultimo che, con apposita delibera, accerta o autorizza la riconducibilità del debito ad una delle fattispecie previste dal legislatore, le cause della sua formazione e le eventuali responsabilità, individuando, quindi, le risorse necessarie per provvedere al relativo pagamento"*. Precisando, inoltre che *"la copertura del debito avvenga con il riconoscimento di legittimità, in qualsiasi momento questo si determini"*(2).



(1) Così, Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per il Lazio, deliberazione 07.05.2018 n. 38.

(2) Così, Corte dei Conti, sez. delle Autonomie, deliberazione 4/2018



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE,

TRIBUTI E PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Via Roma, n. 209 – 90133 PALERMO

Tel. 0917403601 – Fax 0917403699

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

E\_MAIL [ragioneriagenerale@comune.palermo.it](mailto:ragioneriagenerale@comune.palermo.it)

---

Ai Sigg. Dirigenti

E, p.c.

Al Sig. Sindaco c/o Ufficio di Gabinetto

Al Sig. Assessore al Bilancio

Al Sig. Segretario Generale

Al Collegio dei Revisori

Prot. n. 1003560 del 20/07/2018.

Oggetto: Sentenza di condanna emessa dal giudice tributario: debito fuori bilancio. Corte dei Conti, sezione Lombardia, deliberazione n. 210/2018/PAR. Direttiva.

I magistrati contabili della Lombardia, con la deliberazione 210/2018, pubblicata sul sito della sezione regionale di controllo il 6 luglio, hanno evidenziato che a seguito della modifica normativa operata dal d.lgs. 156/2015, le sentenze sfavorevoli alle amministrazioni pubbliche emesse dal giudice tributario devono considerarsi immediatamente esecutive.

Infatti, il citato decreto, riformulando il testo dell'art. 69 del D.lgs. n. 546/92 e introducendo l'immediata esecutività delle sentenze di condanna dell'Amministrazione Finanziaria al pagamento di somme in favore del contribuente, ha mutato la previgente situazione di evidente squilibrio in cui l'esecutività, prima del passaggio in giudicato delle sentenze, operava solo a favore del Fisco.

Pertanto, in questo nuovo scenario, ridisegnato dal novellato art. 69, l'amministrazione è tenuta a procedere al rimborso delle somme, anche in caso di impugnazione della sentenza *de qua*.

Di conseguenza, il debito derivante da sentenze emesse dal giudice tributario di condanna delle amministrazioni pubbliche al rimborso di somme non dovute a favore dei contribuenti, non si sottrae all'obbligo di riconoscimento disciplinato dall'articolo 194 comma 1, lett. a) del Tuel.

In punto di fatto il Sindaco del Comune di Varese ha formulato una richiesta di parere in merito ai presupposti ed alle modalità di estinzione di un'obbligazione derivante da una sentenza di condanna emessa dal giudice tributario, ed all'eventuale inapplicabilità al caso de quo, dell'istituto del riconoscimento del debito fuori bilancio", nella considerazione che la condanna non acquisirebbe rilievo sotto il profilo contabile, non determinando l'insorgere di un nuovo rapporto obbligatorio (come nel caso di condanna al risarcimento del danno), ma solo la restituzione di un pagamento non dovuto, secondo quanto previsto dall'art. 2033 del codice civile.

La Corte, pronunciandosi sul merito della questione, ha evidenziato che *"nel caso di sentenze esecutive ciò che deve ritenersi qualificante ai fini della definizione di debito fuori bilancio, non è tanto la possibilità, eventualmente, di accantonare risorse necessarie in vista di un'obbligazione futura (fondo per contenziosi, previsione di uno stanziamento di bilancio ecc.), quanto, piuttosto, l'esistenza attuale di un'obbligazione vincolante per l'ente, non prevista e, comunque, non quantificabile in precedenza, obbligazione che, come tale, deve essere ex se ricondotta al sistema del bilancio pubblico tramite l'istituto del riconoscimento del debito fuori bilancio"*.

Quindi, la questione investe l'istituto giuridico del riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenza esecutiva previsto dall'art. 194, comma 1, lett. a) del Tuel, per i quali, in mancanza di diversa disposizione, non è consentito discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art.193 comma 2 lett. b) del TUEL (nella formulazione vigente), ai sensi del quale: "...i provvedimenti per il ripiano di eventuali debiti di cui all'art. 194..." sono assunti dall'organo consiliare contestualmente all'accertamento negativo del permanere degli equilibri di bilancio.

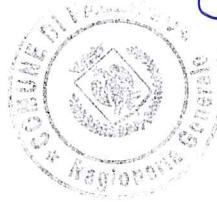
Sull'argomento la giurisprudenza contabile, chiamata a pronunciarsi più volte, è categorica sul principio secondo il quale a fronte dell'imperatività del titolo giudiziale esecutivo, il valore della delibera del consiglio comunale non è quello di riconoscere la legittimità del debito, già verificata in sede giudiziale, bensì quello di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso.

Perciò, la deliberazione di riconoscimento assume una valenza meramente ricognitiva, di presa d'atto, mentre restano salve le altre funzioni di riconduzione della spesa nel sistema di bilancio nel rispetto degli equilibri finanziari e di analisi delle cause e delle eventuali responsabilità; quest'ultima funzione di accertamento è rafforzata dalla previsione dell'invio alla Procura regionale della Corte dei conti (art. 23, comma 5, L. 289/02) delle delibere di riconoscimento di debito fuori bilancio<sup>1</sup>.

Dunque, la sezione regionale di controllo, in via interpretativa e rifacendosi a precedenti pareri<sup>2</sup>, conclude stabilendo che alle sentenze esecutive di condanna dell'ente locale al pagamento di rimborsi fiscali a favore dei contribuenti, si applica l'istituto del riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'art. 194 comma 1 lett. a) del D.Lgs n. 267/2000.

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile



<sup>1</sup> Cfr. deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 326/2017/PAR e deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 122/PRSP/2016, n. 152/2016/PAR n. 29/2018/PAR).

<sup>2</sup> Ex multis C.C., sez. Lazio, deliberazione n. 38/07.05.2018.



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

composta dai seguenti magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario (Relatore)
dott. Paolo Bertozzi	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott. Giovanni Guida	I Referendario
dott. Sara Raffaella Molinaro	I Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 3 luglio 2018 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Vista la nota del giorno 8 giugno 2018 con la quale il Sindaco del Comune di Varese ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta del sindaco del comune sopra citato.

Udito il relatore, Rossana De Corato;

**PREMESSO IN FATTO**

Il Sindaco del Comune di Varese ha formulato una richiesta di parere in merito ai presupposti ed alle modalità di estinzione di un'obbligazione derivante da una sentenza di condanna emessa dal giudice tributario, ed all'eventuale inapplicabilità al caso *de quo*, dell'istituto del riconoscimento del debito fuori bilancio.

In particolare, ha specificato che il contenzioso giudiziario di che trattasi, riguarda l'ipotesi di condanna dell'amministrazione comunale alla restituzione di importi indebitamente versati dal contribuente, oltre alle spese legali.

Il Rappresentante legale del comune ha chiarito, in via preliminare che:

*"... La necessità del parere deriva dal possibile rilievo che può acquisire l'oggetto della pronuncia giurisdizionale. Infatti, nel caso del processo tributario, ciò cui l'amministrazione può essere condannata, è la restituzione dell'importo indebitamente pagato da parte del*



*contribuente, oltre alle spese legali. La circostanza che, per la parte relativa al tributo, la pronuncia non determini l'insorgenza di un nuovo rapporto obbligatorio (come avviene nel caso della condanna al risarcimento del danno), ma la restituzione di un pagamento non dovuto, secondo quanto previsto dall'articolo 2033 del codice civile, potrebbe acquisire rilievo sotto il profilo contabile...".*

Il Sindaco di Varese ha prospettato la possibilità, in caso di pronuncia sfavorevole, che l'ente, pur non avendo accantonato un adeguato fondo contenzioso, comunque, possa aver dato adeguata copertura finanziaria negli idonei stanziamenti di bilancio. Nello specifico, ha ipotizzato che la somma riguardante la restituzione del tributo possa essere stata allocata "...nello stanziamento del bilancio di previsione destinato agli "Sgravi e restituzione di Tributi" che consente di finanziare annualmente l'ordinaria attività di liquidazione di maggiori tributi...", così come l'importo concernente le eventuali spese legali, possa "...trovare capienza in idoneo capitolo allocato a bilancio di previsione e sul quale imputare l'eventuale impegno di spesa, nell'annualità corrispondente a quello della sentenza...".

Sulla base delle suddette considerazioni, l'ente chiede se può ritenersi plausibile che le obbligazioni derivanti da una sentenza del giudice tributario, non siano da considerare debiti fuori bilancio ex articolo 194, comma 1, lettera a) del D.Lgs. n. 267/2000, in quanto potrebbero trovare immediata imputazione nei rispettivi capitoli di competenza previsti nel bilancio di previsione.

#### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

**1.** Secondo il consolidato orientamento assunto dalla Magistratura contabile in tema di pareri da rendere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la suddetta istanza presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

**1.1.** La richiesta di parere deve essere dichiarata soggettivamente ammissibile, in quanto formulata dal Sindaco del comune interessato.

**1.2.** Per quel che concerne le valutazioni sull'ammissibilità oggettiva del quesito sottoposto all'attenzione della Sezione, ritiene il Collegio che ricorrano le condizioni ed i requisiti previsti dalla vigente normativa quali elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti, per procedere all'analisi nel merito.

Osserva, comunque, il Collegio che la funzione consultiva può essere circoscritta esclusivamente agli aspetti generali ed astratti della questione, essendo preclusa a questa Corte qualunque valutazione inerente ai risvolti applicativi della fattispecie esaminata e che ogni decisione rimane di esclusiva competenza e responsabilità dell'ente.

#### **MERITO**

Preliminarmente, si rende necessario precisare che la giurisprudenza della Corte dei conti ha avuto già occasione di pronunciarsi in merito all'individuazione della normativa di riferimento per analoghe fattispecie, sia in sede consultiva, che in occasione dei controlli sulla gestione

finanziaria degli enti locali, prevista dall'art. 1 comma 166 e ss. della legge n. 266/2005 (Finanziaria per il 2006) e dall'art. 148 bis del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL).

La questione sottoposta al vaglio consultivo della Sezione, investe l'istituto giuridico del riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenza esecutiva previsto dall'art. 194, comma 1, lett. a) del TUEL.

La giurisprudenza della Corte dei conti (cfr. *ex multis*, SSRR n. 12/2007/QM) ha ripetutamente evidenziato la sostanziale diversità esistente tra la fattispecie di debito derivante da sentenze esecutive e le altre previste dall'art. 194 comma 1 del TUEL, osservando come, mentre nel caso di sentenza esecutiva di condanna il Consiglio comunale non ha alcun margine di discrezionalità nel valutare l'*an* e il *quantum* del debito, poiché l'entità del pagamento rimane stabilita nella misura indicata dal provvedimento dell'autorità giudiziaria, negli altri casi descritti dall'art. 194 TUEL l'organo consiliare esercita un ampio apprezzamento discrezionale.

In mancanza di una disposizione che preveda una disciplina specifica e diversa per le "sentenze esecutive", tuttavia, non è consentito discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art. 193 comma 2 lett. b) del TUEL (nella formulazione vigente), ai sensi del quale: "...i provvedimenti per il ripiano di eventuali debiti di cui all'art. 194..." sono assunti dall'organo consiliare contestualmente all'accertamento negativo del permanere degli equilibri di bilancio (cfr. art. 193 comma 2 cit.).

Infatti, a fronte dell'imperatività del provvedimento giudiziale esecutivo, il valore della delibera del Consiglio comunale non è quello di riconoscere la legittimità del debito che già è stata verificata in sede giudiziale, bensì di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso.

Sotto questo specifico aspetto la deliberazione di riconoscimento assume una valenza meramente cognitiva, di presa d'atto, mentre restano salve le altre funzioni di riconduzione della spesa nel sistema di bilancio nel rispetto degli equilibri finanziari e di analisi delle cause e delle eventuali responsabilità; quest'ultima funzione di accertamento è rafforzata dalla previsione dell'invio alla Procura regionale della Corte dei conti (art. 23, comma 5, L. 289/02) delle delibere di riconoscimento di debito fuori bilancio (l'orientamento è da tempo consolidato: cfr., deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 326/2017/PAR e deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 122/PRSP/2016, n. 152/2016/PAR n. 29/2018/PAR).

In definitiva, nel caso di sentenze esecutive ciò che deve ritenersi qualificante ai fini della definizione di debito fuori bilancio, non è tanto la possibilità, eventualmente, di accantonare risorse necessarie in vista di un'obbligazione futura (fondo per contenziosi, previsione di uno stanziamento di bilancio ecc.), quanto, piuttosto, l'esistenza attuale di un'obbligazione vincolante per l'ente, non prevista e, comunque, non quantificabile in precedenza, obbligazione che, come tale, deve essere *ex se* ricondotta al sistema del bilancio pubblico tramite l'istituto del riconoscimento del debito fuori bilancio.

Né può dubitarsi che le sentenze sfavorevoli alle amministrazioni pubbliche emesse dal giudice tributario, non siano da considerarsi immediatamente esecutive, invero il D.lgs. n. 156/2015

ha riformulato il testo dell'art. 69 del D.lgs. n.546/92, introducendo l'immediata esecutività delle sentenze di condanna dell'Amministrazione Finanziaria al pagamento di somme in favore del contribuente e di quelle emesse su ricorso avverso gli atti relativi alle operazioni catastali. La recente modifica normativa ha posto fine alla previgente situazione, di evidente squilibrio, in cui l'esecutività, prima del passaggio in giudicato delle sentenze, poteva operare solo a favore del Fisco. Infatti, mentre nelle liti di impugnazione degli atti impositivi, a seguito di una sentenza favorevole all'Amministrazione Finanziaria, quest'ultima, ai sensi dell'art. 68 del D.lgs. n. 546/1992, aveva la possibilità di riscuotere, in via provvisoria e graduale, le pretese erariali prima dell'insorgenza della *res iudicata*, al contrario, prima della riforma, le sentenze di condanna al pagamento di somme in favore del contribuente e di quelle emesse su ricorso avverso gli atti relativi alle operazioni catastali non erano esecutive, se non a seguito del passaggio in giudicato della sentenza.

Il novellato art. 69 cit. ha, dunque, ridisegnato lo scenario e previsto che le sentenze di condanna dell'Amministrazione Finanziaria, originate da liti da rimborso, siano anch'esse immediatamente esecutive. In queste ipotesi l'ufficio fiscale sarà, dunque, tenuto a procedere al rimborso delle somme, anche in caso di impugnazione della sentenza *de qua*.

*Y. Sez.  
AZO  
n.38/05.05.18* In considerazione di quanto suesposto, è indubbiamente che il debito derivante da sentenze emesse dal giudice tributario di condanna delle amministrazioni pubbliche al rimborso di somme non dovute a favore dei contribuenti, non si sottrae all'obbligo di riconoscimento disciplinato dall'art. 194 comma 1, lett. a) del TUEL.

#### PQM

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia ribadisce in via interpretativa, e facendo seguito a precedenti pareri, che alle sentenze esecutive di condanna dell'ente locale al pagamento di rimborsi fiscali a favore dei contribuenti, si applica l'istituto del riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'art. 194 comma 1 lett. a) del D.Lgs n. 267/2000.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(Rossana De Corato)

Il Presidente  
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria il  
04/07/2018

Il Direttore della Segreteria  
(Daniela Parisini)



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI E PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Ai Sigg. Dirigenti

Al Sig. Segretario Generale  
Dott. A. Le Donne

Prot. n. 1530501 del 08/10/2018

Oggetto: Riconoscimento debiti fuori bilancio - Chiarimenti

Giungono a quest' Ufficio diverse richieste di chiarimenti con le quali si chiede se nella fase dell'esercizio provvisorio o della gestione provvisoria possano essere adottati atti di riconoscimento della legittimità da parte dell'organo consiliare dei debiti rientranti anche nelle ipotesi di cui all'art. 194, co 1, lettere a), b), c), d), e).

Con circolare prot. n. 865028 del 31.05.2016, l'Ufficio di Staff del Segretario Generale, a seguito di richiesta di chiarimenti, ha evidenziato "che durante la fase di esercizio provvisorio può essere consentito il pagamento esclusivamente delle obbligazioni derivanti dai casi di cui all'art.194, co 1, lett. a) TUEL".

Da ultimo, nell'ambito della Delibera n.161/2018/PRSP, la Corte dei Conti, Sezione del Controllo per la Sicilia, ha avuto modo di affermare il principio secondo cui "l'esercizio provvisorio non costituisce una causa ostativa al riconoscimento del debito fuori bilancio. L'art. 163 del Tuel, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. aa), D.Lgs. 10 agosto 2014, n. 126, consente espressamente, addirittura nel più restrittivo regime di gestione provvisoria, la possibilità di assumere solo obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, quelle tassativamente regolate dalla legge e quelle necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente. La stessa circolare richiama l'avviso della Corte dei Conti, Sezione del Controllo per la Regione Siciliana, espresso nella Delibera 18/2016 del 13.01.2016, che ammetterebbe il pagamento di un debito fuori bilancio durante le fasi di esercizio provvisorio per le sole "obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi"".

Sicché, è ammesso il riconoscimento di debiti fuori bilancio ex art.163, co.1 lett. a) del TUEL tanto nel corso dell'esercizio provvisorio, quanto nel più restrittivo regime della gestione provvisoria.

IL DIRIGENTE DELL'UFFICIO SPESE E CONTENZIOSO

Dott.ssa Giuseppina Taffaro



IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI E PATRIMONIO  
UFFICIO IMPEGNI INTERVENTI FINAZIARI OO PP E  
CONTABILITÀ

Via Roma, n. 209 – 90133 PALERMO  
Tel. 0917403601 – Fax 0917403699

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Prot. n. 1607172  
31/10/2018

Palermo, li

Il responsabile del procedimento: dott.ssa Rosalia La Rosa

Al Sig. Capo Area della Cittadinanza Sociale  
D.ssa Alessandra Autore

E.p.c. Al Sig. Segretario Generale  
Dott. A. Le Donne

Ai Sigg.ri Dirigenti della Ragioneria Generale

Al Collegio dei Revisori

OGGETTO: decreti ingiuntivi - debiti fuori bilancio – direttiva.

Come noto alle SS.LL., ormai è pacificamente acquisito che la riconoscibilità dei debiti derivanti da sentenze esecutive, ammessa dall'art. 194, comma 1, lett. a), TUEL, è da intendersi riferita a tutti i provvedimenti giudiziari idonei a costituire un titolo esecutivo e ad instaurare un processo di esecuzione, ivi compreso, pertanto, il decreto ingiuntivo dichiarato esecutivo.

E' stato riscontrato dalla scrivente, ormai frequentemente, l'inammissibile fenomeno che alcuni di questi decreti ingiuntivi intimano il pagamento di spese che risultano regolarmente impegnate nel bilancio dell'Ente, e che, per cause ignote, non sono state oggetto di liquidazione nei termini previsti dai relativi atti contrattuali.

A parte ogni valutazione sulla correttezza dell'azione amministrativa, che nella fattispecie all'esame vede porre ingiustificatamente a carico del bilancio dell'Ente maggiori oneri per il pagamento delle spese dell'esecuzione (interesse e spese legali), è stato richiesto alla scrivente se la parte coperta in bilancio con regolare impegno di spesa debba essere qualificata come debito fuori bilancio.

La questione è: se il riconoscimento del debito fuori bilancio assolve alla funzione di ricondurre a bilancio una spesa, la circostanza che la spesa in questione sia stata regolarmente impegnata in bilancio dell'ente, secondo le ordinarie procedure di cui agli art.li 183 e 191 del TUEELL, potrebbe sottrarla alla procedura del riconoscimento del debito da parte del Consiglio?

Al riguardo, è stata rinvenuta la recente deliberazione della Corte dei Conti sezione di controllo per la Liguria n. 73/2018/PAR, in seno alla quale si trova l'affermazione secondo cui si pone al di fuori dalla disciplina dei debiti fuori bilancio l'ipotesi di decreti ingiuntivi relativi a spese munite di regolare impegno (1).

Ancora, soccorre ai fini di cui al quesito in esame quanto rappresentato dalla Commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali (Commissione Arconet), istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la quale, nella riunione del 30 marzo 2016, ha fornito risposte ad alcuni quesiti formulati dalle Autonomie speciali sui debiti fuori bilancio in relazione all'applicazione della disposizione normativa di cui al punto 5.2, lettera h), dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni.

Ivi la Commissione Arconet, come emerge dal resoconto della suddetta riunione, richiamando il punto 5.2, lettera h) del principio della contabilità finanziaria 2, allegato 4.2 al D.lgs 118/2011, afferma che *"Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso"*, ritiene che *"Pertanto, nei casi in cui il contenzioso si riferisce ad una obbligazione giuridica perfezionata prima del contenzioso, l'ente deve avere già registrato la relativa spesa. In assenza di tale registrazione si formano debiti fuori bilancio"*.

Pertanto, al fine di contenere i danni patrimoniali certi e gravi derivanti da ulteriori ritardi nell'adempimento dell'obbligazione, salvo il diverso autorevole avviso del Sig. Segretario Generale, cui la presente è inviata per conoscenza, si ritiene di potere condividere la tesi di espungere dalla fattispecie ex art 194 primo comma lettera a) la

---

1 Corte dei Conti sezione di controllo per la Liguria n. 73/2018/PAR “....., non si considera l'ipotesi in cui, per la somma richiesta in pagamento col decreto ingiuntivo, sia stato in precedenza già assunto regolare impegno di spesa, visto che in tal caso si verserebbe al di fuori della disciplina dei debiti fuori bilancio e residuerebbe soltanto il problema del trattamento contabile da riservare ai maggiori oneri derivanti dalle spese giudiziarie, se non preventivati nel bilancio dell'Ente”.

V  
S

parte di debito che corrispondente all'obbligazione giuridica già perfezionata e regolarmente impegnata, che dovrà essere tempestivamente liquidata per bloccare gli interessi per ritardato pagamento.

In merito al trattamento contabile dei riservare ai maggiori oneri derivanti dalle spese giudiziarie, che non risultano nel bilancio dell'Ente, la scrivente ritiene che dette spese, per l'appunto fuori bilancio, devono essere oggetto di un apposito provvedimento di riconoscimento del debito da parte del Consiglio Comunale, nel quale si dovranno richiamare i provvedimenti di impegno e liquidazione della sorte oggetto del decreto ingiuntivo, e nel quale dovranno essere adeguatamente motivate le ragione del ritardato pagamento, così da rendere edotto l'organo di controllo dei possibili profili di danno all'Ente, di cui si terrà conto nell'espressione del parere di regolarità contabile .

IL VICE RAGIONERE GENERALE  
*(Dott Stefano Puleo)*



IL RAGIONIERE GENERALE  
*(Dott. Bohuslav Basile )*



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE,  
TRIBUTI E PATRIMONIO  
Il Ragioniere Generale

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Via Roma, n. 209 – 90133 PALERMO  
Tel. 0917403601 – Fax 0917403699  
Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)  
E\_MAIL [ragioneriagenerale@comune.palermo.it](mailto:ragioneriagenerale@comune.palermo.it)

Ai Sigg. Dirigenti  
Al Sig. Vice Ragioniere Generale  
E, p.c. Al Sig. Sindaco c/o Ufficio di Gabinetto  
Al Sig. Presidente del Consiglio comunale  
Al Sig. Assessore al Bilancio  
Al Sig. Segretario Generale  
Al Collegio dei Revisori

Prot. n. 1637328 del 12/11/2018

Oggetto: Condanna di amministratori e tecnici per aver riconosciuto quali debiti fuori bilancio delle spese ordinarie. *Corte dei Conti, sez. Centrale di Appello, sentenza n. 176/2017.*

E' connotata da colpa grave e conseguentemente fonte di danno erariale il riconoscimento (ai sensi dell'art. 194 lett e del TUEL) di debiti contratti senza il rispetto delle normali procedure di spesa, qualora trattasi di spese relative a beni e/o servizi *"assolutamente ordinarie, prevedibili e quindi prive delle caratteristiche dettate dalla normativa per il ricorso alla procedura derogatoria della rigida previsione di cui all'art. 191 del T.U. 18 agosto 2000, n. 267"*.

I giudici della prima Sezione Giurisdizionale Centrale di Appello con la sentenza n. 176 del 17 maggio 2017 confermano la condanna di amministratori e tecnici, emanata dalla sezione Molise della Corte<sup>1</sup>, per aver riconosciuto, quali debiti fuori bilancio, spese ordinarie e prevedibili.

L'esame dei giudici contabili si appunta sulla delibera consiliare dell'ente che fa ricorso all'articolo 194, lettera e) del Tuel per riconoscere la legittimità del debito derivante da fatture riconducibili a spese di sicura utilità per l'ente, ma altrettanto sicuramente non urgenti, non solo prevedibili, ma facilmente programmabili e realizzabili mediante il rispetto della procedura dettata dall'art. 191 per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese.

I giudici contabili, poi, pur riconoscendo che il Comune ha subito un danno ingiusto e quindi convenendo con la Procura attrice, in merito all'acquisizione di beni e servizi di natura ordinaria<sup>2</sup> e tali da non generale problematiche particolari per il loro riconoscimento di debiti fuori bilancio, pur considerando la mancata rilevazione di una puntuale giustificazione di tali spese, infine anche in assenza dell'invio alla Procura di tali debiti fuori bilancio riconosciuti dal Consiglio comunale, riconoscono in ogni caso l'utilità della spesa sostenuta ponendo a carico degli interessati il danno erariale quantificato nella misura del 30% delle somme riconosciute.

<sup>1</sup> Così, Corte dei Conti, sez. Molise sentenza n. 5/2016

<sup>2</sup> Trattavasi, infatti, di spese che andavano dall'acquisto di beni annualmente acquistabili in occasione della medesima commemorazione alle spese per pranzi, passando per l'acquisto di bicchieri, salumi, acqua e cornetti.

*CVW*

La Procura territoriale non solo chiamava a rispondere i consiglieri comunali che avevano approvato l'atto, ma anche il Segretario Generale (e Responsabile del Servizio Finanziario) e il Responsabile del Settore Tecnico; questi ultimi entrambi condannati, il primo per il comportamento omissivo, avendo attestato genericamente e acriticamente la sussistenza dei requisiti richiesti dalla lett. e), dell'art. 194 del Tuel; il secondo per non aver operato alcun approfondimento.

Pertanto, il Collegio giudicante conferma la sussistenza dell'elemento psicologico della "colpa grave" a carico dei consiglieri nell'approvare la delibera contestata: essi, infatti, avrebbero dovuto rilevare la totale assenza di istruttoria sulla natura delle spese da riconoscere, ed inserire nella delibera un'effettiva ricognizione della sussistenza dei presupposti per il riconoscimento, invece che aderire supinamente all'operato degli Organi tecnici dell'Ente.

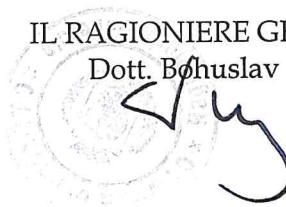
Tantomeno, sostengono i giudici di appello si può riconoscere, a favore degli amministratori la c.d. "*esimente politica*", da loro invocata ai sensi dell'art.1, comma 1-ter, della L. n. 20/1994, "perché la questione non involveva, certamente, l'esame di complessi aspetti tecnico-contabili ma unicamente una prima lettura degli artt. 191 e 194 del Tuel e una verifica delle singole spese liquidate, nonché la trasmissione della delibera ricognitiva alla Procura Regionale, evidenza, anche questa che è stata trascurata".

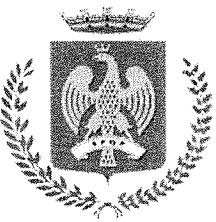
Inoltre, gli stessi Giudici di appello convengono con la sentenza di primo grado laddove, con il consenso della giurisprudenza della Corte dei Conti, si opera una riduzione, in via equativa, dell'importo inizialmente contestato, in ragione dell'utilità *ictu oculi* della maggior parte delle spese, ma la considerazione positiva dell"*utilitas comunque acquisita*" dal Comune non esime dal rispetto delle norme.

In conclusione, il combinato disposto dell'art. 194 e dell'art. 191 del Tuel prevede che il debito possa essere deliberato" solo in presenza di eventi eccezionali o imprevedibili...per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità".

Al Sig. Vice Ragioniere Generale la presente è inviata quale direttiva di servizio cui dare attuazione nell'ambito dell'istruttoria delle proposte finalizzate al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio, con onere di formale segnalazione di eventuali ipotesi analoghe a quelle di cui alla sentenza n. 176 del 17 maggio 2017 in commento.

IL RAGIONIERE GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile





## COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE,  
TRIBUTI E PATRIMONIO  
Il Ragioniere Generale

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Via Roma, n. 209 – 90133 PALERMO  
Tel. 0917403601 – Fax 0917403699  
Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)  
E\_MAIL [ragioneriagenerale@comune.palermo.it](mailto:ragioneriagenerale@comune.palermo.it)

Ai Sigg. Dirigenti  
Al Sig. Vice Ragioniere Generale  
E, p.c. Al Sig. Sindaco c/o Ufficio di Gabinetto  
Al Sig. Presidente del Consiglio  
Comunale  
Al Sig. Assessore al Bilancio  
Al Sig. Segretario Generale  
Al Collegio dei Revisori

Prot. n.1741554 del 06.12.2018

Oggetto: Riconoscimento della legittimità debiti fuori bilancio di cui all'art 194, comma 1, lett. e) D.Lgs. n. 267/2000 – ultimi arresti giurisprudenziali della nomofilachia civile e contabile.

Il bilancio di previsione 2018/2020 contempla lo stanziamento di €. 10.683.376,47 per le richieste inoltrate dai dirigenti relativamente alle ipotesi di debiti fuori bilancio di cui all'art.194, comma 1, lett. e), del D. Lgs. n.267/2000, che si configura, come noto, allorquando vi è stata l'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**, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Nelle fattispecie sopra indicate – nelle quali vi è un ampio margine discrezionale degli stessi uffici proponenti nella quantificazione del debito "riconoscibile" – per quanto a conoscenza della scrivente Ragioneria Generale, vi è una pressoché costante quantificazione da parte degli uffici dell'utilità e dell'arricchimento ricevuti dall'Amm.ne per i beni e servizi acquisiti *extra ordinem* in misura coincidente con l'ammontare stesso della pretesa.

Ora, la rappresentata dilatazione del criterio di legge sopra richiamato, operata dai vari uffici nella valutazione tecnico-discrezionale di cui trattasi, concretizzerebbe (se debitamente accertata) un'aperta violazione non solo del "limite" del riconoscimento fissato dal legislatore (lettera "e", art. 194) – mutuando l'adottato criterio dall'istituto dello "*arricchimento senza causa*" di cui all'art. 2041 codice civile – ma anche del disposto di cui al comma 4 dell'art. 191 del medesimo D.Lgs., ove si trova affermato il principio che "*per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e)*", il rapporto obbligatorio intercorre "*tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura*".

Sucché, riversare sull'Amministrazione – per effetto della delibera di riconoscimento adottata dal Consiglio Comunale – l'intero corrispettivo reclamato dai terzi per le

acquisizioni di beni e servizi comunque avvenute in violazione delle norme giuscontabili, determina un danno patrimoniale per l'Ente, corrispondente alla parte del debito "non riconoscibile" (secondo il criterio di legge sopra citato), di cui devono rispondere "contrattualmente" i soggetti responsabili sopra indicati.

Tale è la posizione granitica della Suprema Corte di Cassazione, che, con riferimento al principio di sussidiarietà e rispetto all'orientamento della magistratura contabile, radica maggiormente detto principio nella sfera giuridica diretta e personale dell'amministratore o funzionario, determinando una vera e propria frattura o scissione *ope legis* del rapporto di immedesimazione organica tra i suddetti agenti e la p.a., con conseguente esclusione della riferibilità a quest'ultima delle iniziative adottate in violazione dello schema procedimentale previsto dalla norme c.d. ad evidenza pubblica.

Pertanto, la Suprema Corte, con la formazione di tale giurisprudenza, è orientata a prevenire il più possibile il formarsi di debiti fuori bilancio a carico delle amministrazioni, aumentando per tale verso la consapevolezza in capo al funzionario della spesa di una responsabilità personale in caso di non corretta attivazione della procedura tipizzata della procedura contabile di imputazione della spesa in bilancio che a lui compete.

In altri termini, la norma, in virtù della riconducibilità della fattispecie di acquisizione in arricchimento dell'Amministrazione Pubblica, consente di sanare, permanentemente, i debiti fuori bilancio nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento conseguito dall'Ente, restando solo il pagamento della restante parte del debito "non riconoscibile": della somma eccedente i limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente ne risponderà, nei confronti del terzo, solo ed esclusivamente l'amministratore, il funzionario o il dipendente che hanno ordinato o reso possibile la fornitura, in violazione della normativa contabile vigente, rispondendone in proprio, con il proprio patrimonio, trattandosi di debito non riconducibile al bilancio comunale.

L'utilità e l'arricchimento devono essere "*accertati e dimostrati*" nel rispetto e nei limiti di cui alla normativa civilistica, segnatamente dell'art. 2041 c.c.; quindi, la deliberazione consiliare di riconoscimento del debito fuori bilancio deve fornire la concreta prova dell'utilità, congiunta all'arricchimento per l'ente. I due requisiti devono coesistere, cioè il debito fuori bilancio deve essere conseguente a spese effettuate per le funzioni di competenza dell'ente, fatto che ne individua l'utilità e deve esserne derivato all'ente un arricchimento.

La Cassazione specifica bene, tra l'altro, che l'*utilitas* non deve essere intesa unicamente come accrescimento patrimoniale, potendo consistere anche in un risparmio di spesa da parte della p.a.<sup>(1)</sup>.

Il concetto di arricchimento è stato parametrato dalla sentenza delle sezioni unite della Cassazione n. 23385/08<sup>(2)</sup>, ivi trovandosi affermato che l'arricchimento va stabilito con riferimento alla congruità dei prezzi, sulla base delle indicazioni e delle rilevazioni del mercato o dei prezziari e tariffe approvati da enti pubblici a ciò deputati o da ordini professionali<sup>(3)</sup>.

L'indennizzo, dunque, dovrà essere parametrato alla sola "*diminuzione patrimoniale*" subita dall'impoverito, senza avere in alcuna considerazione il "*guadagno sperato*", il cd. "*utile di impresa*".

Dal punto di vista operativo occorrerà, quindi, ove comprovati l'utilità e l'arricchimento per l'ente, procedere al riconoscimento del debito al netto del cosiddetto "*utile d'impresa*", quota, quest'ultima, che potrà eventualmente essere recuperata dal creditore, agendo

---

<sup>(1)</sup> Così, Corte di Cassazione, n. 914/2011.

<sup>(2)</sup> Dello stesso tenore sono anche, *ex pluris*, Cassazione, sez riunite n. 3905/10 e n. 5696/11.

<sup>(3)</sup> Cfr. Circolare Ministero dell'Interno 14 novembre 1997, n.F.L.28/97.

direttamente nei confronti del funzionario o amministratore che ha disposto l'ordine in assenza del preventivo impegno di spesa in contabilità.

Ove diversamente, invece, si ritenga non sia ravvisabile né comprovabile alcuna utilità ed arricchimento per l'ente, non potrà procedersi al relativo riconoscimento quale debito fuori bilancio, senza alcun rischio che l'amministrazione incorra nel pericolo di soccombenza in un eventuale contenzioso.

Infatti, seppur evocato in giudizio da parte del creditore istante, questi non avrà alcun titolo, non potendo sperire nei confronti del predetto ente, né l'azione di responsabilità contrattuale per inadempimento, né quella di ingiustificato arricchimento ex art. 2041 c.c.

L'azione in parola potrà, invece, essere esperita, da parte del predetto creditore insoddisfatto, direttamente nei confronti del predetto funzionario, amministratore o dipendente, con il quale risulterà, *ex lege*, il rapporto obbligatorio.

Sul tema in considerazione l'elaborazione giurisprudenziale copiosa è stata, sia presso il giudice ordinario che quello contabile.

Gli Ermellini, nelle loro pronunce, enunciano una serie di affermazioni di principio in materia di responsabilità personale e diretta dei funzionari/ amministratori degli enti locali verso il privato fornitore per impegni assunti al di fuori o in violazione della tassativa procedura di spesa, spesso facendo riferimento alla vecchia disciplina prevista dall'articolo 23, comma 4, del Dl 66/1989, le cui indicazioni giurisprudenziali devono ritenersi valide ed estendibili anche relativamente all'attuale (omologa) norma trasfusa nel comma 4 dell'articolo 191 del Tuel.<sup>(4)</sup>

Il consolidato orientamento della Corte di Cassazione, ribadito recentemente dall'ordinanza del 20 novembre 2018 n. 29911, orbita costantemente sul tema dell'assunzione di obbligazioni da parte degli enti locali, qualora le obbligazioni contratte non rientrino nello schema procedimentale di spesa, insorge un rapporto obbligatorio direttamente con l'amministratore o il funzionario che abbia consentito la prestazione, con la conseguenza che resta esclusa, per difetto del requisito della sussidiarietà, l'azione di indebito arricchimento nei confronti dell'ente, il quale può comunque riconoscere a posteriori il debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194 del d.lgs. n. 267/2000, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente stesso<sup>(5)</sup>.

Sul punto, peraltro, la Suprema Corte precisa che tale riconoscimento può avvenire solo espressamente, con apposita deliberazione dell'organo competente, e non può essere desunto anche dal mero comportamento tenuto dagli organi rappresentativi, essendo esso insufficiente a esprimere un apprezzamento di carattere generale in ordine alla conciliabilità dei relativi oneri con gli indirizzi di fondo della gestione economico-finanziaria dell'ente e con le scelte amministrative compiute.

Detto procedimento di riconoscimento non può valere, comunque, secondo la Corte, ad introdurre una sanatoria per i contratti nulli o, comunque, invalidi – come quelli conclusi senza il rispetto della forma scritta *ad substantiam* – ovvero a derogare al regime di inammissibilità dell'azione di indebito arricchimento di cui all'art. 23 del decreto-legge n. 66 del 1989.

In altri termini, il contratto si rende necessario in quanto il funzionario responsabile del servizio non può altrimenti impegnare il Comune sul piano delle obbligazioni contrattuali.

Tale circostanza rende, addirittura, irrilevante la questione dell'impegno contabile di spesa e del visto contabile, in considerazione che l'impegno di spesa deve pur sempre conseguire ad un atto contrattuale giuridicamente vincolante per il Comune.

---

<sup>(4)</sup> Così, Cassazione (sezione civile 1) n. 29988/2018.

<sup>(5)</sup> Così, Cassazione (sezione civile 1) n. 12014 del 15 maggio 2018.



Se ne ricava, concludono i giudici di legittimità, che il funzionario pubblico non può attivare un impegno di spesa per l'ente locale senza un previo contratto e senza l'osservanza dei controlli contabili relativi alla gestione dello stesso, ossia al di fuori dello schema procedimentale previsto dalle norme cosiddette di evidenza pubblica (6).

Convergente è l'avviso espresso dalle sezioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei Conti, sebbene per quest'ultime il citato principio di sussidiarietà non esimerebbe la pubblica amministrazione dall'attivazione della procedura di riconoscimento del debito, "nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento". In altri termini, il citato principio di sussidiarietà evocato dalla nomofilachia civile non esclude l'imputabilità dell'obbligazione direttamente all'ente, qualora si sia verificato un arricchimento, percepibile come tale e suscettibile di riconoscimento (7).

Alla luce di tutto quanto sopra esposto, i Sigg. Dirigenti avranno cura di redigere le proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio operando doverosa distinzione tra la spesa da poter legittimamente essere posta a carico del bilancio dell'Amministrazione e quella da porre a carico dell'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito l'acquisto in violazione delle procedure di spesa.

Al fine di conformare le proposte di riconoscimento ai contenuti della presente direttiva, con riferimento a tutte le proposte di riconoscimento di debito fuori bilancio, si dispone la formulazione delle stesse, da parte dei Responsabili di Settore competenti per materia, redigendo la relazione istruttoria che dovrà riportare, in diritto, le notizie e gli elementi utili per un consapevole e legittimo riconoscimento dei debiti da parte dell'organo consiliare.

Il Sig. Vice Ragioniere Generale è delegato con la presente alla vigilanza sul rispetto delle proposte *de quibus* ai principi giurisprudenziali richiamati, provvedendo a segnalare con apposito parere contrario tutte quelle che si dovessero discostare dai detti principi.



(6) Così, Cassazione n. 30109/2018

(7) Così, *ex pluris* Corte dei Conti, sez. reg. Emilia Romagna, deliberazione 32/2011/PAR; C.C., sez. Trentino alto Adige/Sudtirol, del. n. 35/2018/PAR; C.C., sez. Puglia, sent. n. 191/2015; C.C., sez. centrale, sent. n. 125/2018; C.C., sez. centrale d'appello. Sent. n. 413/17.



**COMUNE DI PALERMO**  
AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI E  
PATRIMONIO  
Il Ragioniere Generale  
Via Roma n.209 - 90133 PALERMO  
[ragioneriagenerale@comune.palermo.it](mailto:ragioneriagenerale@comune.palermo.it)  
Segreteria tel. 091 7403601

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Ai Sigg. Dirigenti

E p.c

Al Sig. Sindaco c/o Ufficio di Gabinetto  
Al Sig. Assessore al Bilancio  
Al Sig. Segretario Generale

Prot. n. 302166 del 20/03/2019

Oggetto: Determinazioni di liquidazione e pagamento/Debiti Fuori Bilancio. *Circolare*

E' stato già oggetto di precedente direttiva dello scrivente <sup>(1)</sup> la tesi di escludere dalla fattispecie del debito fuori bilancio, di cui ex art. 194, comma 1, lett a) Tuel le somme relative ad obbligazioni giuridiche già perfezionate e regolarmente impegnate, secondo le ordinarie procedure di cui agli artt. 183 e 191.

Dette somme, pertanto, a prestazione resa, dovranno essere liquidate nei termini previsti dai relativi atti contrattuali, al fine di poter evitare il rischio del configurarsi di ipotesi di danno erariale causato da maggiori oneri derivanti da interessi da ritardato pagamento e/o spese giudiziali conseguenti ad azioni esecutive.

Non è plausibile, infatti, la formazione di debiti fuori bilancio derivanti dalla notifica di numerosi decreti ingiuntivi per mancato o ritardato pagamento di somme munite di regolare impegno contabile.

Pur nondimeno, nel doveroso tentativo di porsi in linea con i principi della contabilità armonizzata degli Enti Locali, "nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad un'obbligazione già sorta, per la quale è stata già assunta l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso. Pertanto, nei casi in cui il contenzioso si riferisce ad una obbligazione giuridica perfezionata prima del contenzioso, l'ente deve avere già registrato la relativa spesa. In assenza di tale registrazione si formano debiti fuori bilancio"<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> nota prot. n. 1607172 del 31.10.2018 avente per oggetto: "decreti ingiuntivi- debiti fuori bilancio- direttiva"

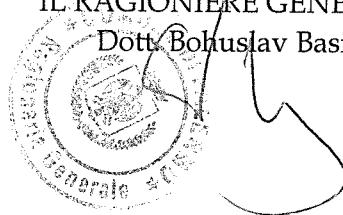
<sup>(2)</sup> Così Commissione Ancornet, riunione 30 marzo 2016, richiamando il principio della contabilità finanziaria 5.2, lettera h) del del D.Lgs. 118/2011.

A conforto di detta tesi si richiama il chiarimento contenuto nella deliberazione della Corte dei Conti, sezione di controllo per la Liguria, n. 73/2018/PAR, laddove si evidenzia che "...non si considera l'ipotesi in cui, per la somma richiesta in pagamento col decreto ingiuntivo, sia stato in precedenza già assunto regolare impegno di spesa, visto che in tal caso si verserebbe al di fuori della disciplina dei debiti fuori bilancio e residuerebbe soltanto il problema del trattamento contabile da riservare ai maggiori oneri derivanti dalle spese giudiziarie, se non preventivati nel bilancio dell'Ente".

I supra citati oneri, che si configurano come debito fuori bilancio, saranno oggetto di riconoscimento della legittimità da parte del Consiglio Comunale, restando salvo l'obbligo di richiamare la determinazione relativa alla liquidazione e pagamento effettuato nella documentazione da trasmettere alla competente Procura della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 23 della legge 289/2002, avendo cura di motivare le ragioni del ritardato pagamento, che delineando possibili profili di danno erariale saranno oggetto di valutazione nell'espressione del parere di regolarità contabile.

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile





COMUNE DI PALERMO  
AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE,  
TRIBUTI E PATRIMONIO  
Il Ragioniere Generale

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Via Roma, n. 209 – 90133 PALERMO  
Tel. 0917403601 – Fax 0917403699  
Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)  
E\_MAIL [ragioneriagenerale@comune.palermo.it](mailto:ragioneriagenerale@comune.palermo.it)

Al Sig. Sindaco  
c/o Ufficio di Gabinetto

Al Sig. Assessore al Bilancio  
Dott. R. D'Agostino

Al Sig. Segretario Generale  
Dott. A. Le Donne

E, p. c. Al Collegio dei Revisori

Prot. n. 533826 del 27.03.2019

Oggetto: Determinazione del Segretario Generale n. 35 del 05.12.2018 – ad oggetto:  
*“Deliberazione di G.C. n. 115 del 08.11.2018 – Azione 3 – Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l’emanazione di atti vincolanti – Costituzione gruppo di lavoro”.*

Con la determinazione del Sig. Segretario Generale in oggetto indicata, in esecuzione della Deliberazione di Giunta comunale n. 155 del 08.11.2018, segnatamente dell’obiettivo strategico *“Azione 3 Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l’emanazione di atti vincolanti – Costituzione gruppo di lavoro”*, allo scrivente ne è stata formalmente assegnata l’attuazione, con onere di provvedere in piena autonomia alla costituzione, *“entro 5 giorni lavorativi”*, di mirati gruppi di lavoro, con il diretto coinvolgimento delle competenti funzioni dirigenziali dell’Area, nonché, entro 15 giorni dalla costituzione dei detti gruppi, all’elaborazione di obiettivi specifici da definire a mezzo apposite schede descrittive, in cui siano esplicitati, per ciascun obiettivo, il Dirigente titolare, gli indicatori di risultato, il peso ponderale ed i tempi di presunto realizzo, con avvertenza che dovrà essere previsto l’avvio immediato delle attività ed il loro completamento entro il primo semestre 2019.

Il gruppo di lavoro è stato appositamente costituito con nota prot. n. 1746574 del 07.12.2018 e lo scrivente, in uno con il verbale di riunione del 17.12.2018, ha determinato gli obiettivi operativi specifici: tra questi, il primo obiettivo con scadenza 31 marzo 2019 è

*V*

stato individuato nella “*predisposizione di una relazione che analizzi il fenomeno dei debiti fuori bilancio nel periodo 2014/2018 distinte per tipologie e per Area proponente*”.

Pertanto, conclusa l’attività da parte il gruppo di lavoro, si riporta di seguito l’esito della superiore attività, che rappresenta il raggiungimento del primo obiettivo.

\*\*\*\*\*

### **Genesi**

Il fenomeno dei “*debiti fuori bilancio*” continua a costituire una delle patologie più gravi e diffuse negli Enti locali e, non di rado, essere la causa principale di pesanti squilibri finanziari da dovere risanare.

Tale fenomeno estremamente attuale ha sempre determinato una significativa criticità per Comune di Palermo come si desumerà, per quanto oggetto di rilevazione, dal presente documento.

L’ordinamento contabile ed amministrativo degli enti locali ha preso in esame la tematica, per la prima volta, a partire dal Testo unico della legge comunale e provinciale di cui al R.D. 3 marzo 1934, n. 383, in base al quale ogni deliberazione che comportava una spesa doveva recare l’ammontare della stessa ed i mezzi per farvi fronte, non era invece previsto che il funzionario di ragioneria fosse direttamente obbligato a mettere in evidenza le eccedenze di spese agli stanziamenti ammessi al bilancio. Le disposizioni prevedevano, invece, la responsabilità in proprio ed in solido degli amministratori che avessero ordinato spese non autorizzate in bilancio, o non deliberate nei modi e nelle forme di legge, o che avessero contratto impegni o dato esecuzione a provvedimenti non deliberati ed approvati nei modi di legge.

Va sottolineato che la nozione di “*debito fuori bilancio*” è di particolare importanza anche in relazione ai principi di conformità alla legge e di efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa, previsti dall’art. 97, comma 1, della Costituzione.

Tuttavia, la necessità di una normativa più incisiva in materia di debiti fuori bilancio che consentisse di porre un freno all’espandersi del fenomeno e realizzasse un serio avvertimento ai Comuni, portò alla emanazione degli artt. 23 e 24 del d. l. 2 marzo 1989, n. 66, convertito in legge il 24 aprile 1989 n. 144, una legge assolutamente innovativa per contrastare il formarsi di nuovi debiti fuori bilancio.

L’art. 23 stabiliva che fosse fatto ostacolo di accollarsi impegni e pagare spese per servizi non specificamente attesi per legge, a tutte le amministrazioni provinciali, ai comuni

ed alle comunità montane che esibivano, nell'ultimo conto consuntivo deliberato, disavanzo di amministrazione ovvero segnalino debiti fuori bilancio, per i quali non siano stati adottati i provvedimenti previsti nell'art. 1 bis del d. l. 1 luglio 1986, n. 318 convertito nella legge 9 agosto 1986, n. 488.

Pertanto, dovevano essere adottati, al cospetto di debiti fuori bilancio, gli accorgimenti di riequilibrio attesi dall'art. 1 bis; in caso contrario, non avrebbero potuto essere sostenute spese per servizi non specificatamente previsti dalla legge. Inoltre, a tutte le amministrazioni provinciali, ai comuni ed alle comunità montane l'effettuazione di qualunque spesa veniva consentita unicamente al cospetto di deliberazione autorizzata nelle forme previste dalla legge e divenuta o dichiarata esecutiva, nonché dell'impegno contabile registrato dal ragioniere sul competente capitolo di bilancio di previsione, da comunicare ai terzi interessati.

L'art. 24, dello stesso decreto legge, prevedeva che le amministrazioni provinciali, i comuni e le comunità montane avrebbero dovuto provvedere, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, all'accertamento dei debiti fuori bilancio esistenti alla data predetta e, con deliberazioni dei rispettivi consigli, avrebbero dovuto provvedere al relativo riconoscimento. Il riconoscimento del debito poteva avvenire solo ove le forniture, opere e prestazioni fossero state eseguite per l'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale, e doveva essere, per ciascun debito, motivato nell'atto deliberativo. Con la deliberazione suddetta il consiglio avrebbe dovuto indicare i mezzi a copertura della spesa ed impegnare in bilancio i fondi necessari. In attuazione dell'art. 31 della legge 3/8/1999 n. 285, fu emanato l'Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali di cui al D. Lgs. 25.02.1995 n. 77, ove gli artt. 35 e 37 sono stati riprodotti pedissequamente nell'art. 194, comma 1 del D. Lgs. 18.08.2000 n. 267.

Una prima definizione di "debito fuori bilancio" è stata fornita dal Ministero dell'Interno con la circolare 20 settembre 1993 n. F.L.21/1993 dedicata ai problemi del risanamento degli enti locali territoriali in stato di dissesto. In particolare, secondo il Ministero dell'Interno, il debito fuori bilancio può essere definito come "*un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro [...] assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali*": in altri termini, i debiti fuori bilancio sono debiti assunti da un Comune al di là degli stanziamenti previsti dal bilancio di previsione, debiti, dunque, contratti senza deliberazione e oltre il limite di spesa autorizzato.

## **Definizione**

La materia dei debiti fuori bilancio risulta oggi disciplinata dagli artt. 191, 193 e 194 del TUEL<sup>(1)</sup> e la sua definizione trae spunto da quanto definito dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali nei Principi contabili, in base al quale “*il debito fuori bilancio è costituito da obbligazioni pecuniarie, relative al conseguimento di un fine pubblico, valide giuridicamente ma non perfezionate contabilmente, per cui il riconoscimento della sua legittimità da parte del Consiglio comunale dell'ente fa coincidere i due aspetti giuridico contabile in capo al soggetto che l'ha riconosciuto*”.

In pratica ed in estrema sintesi, la nozione di debito fuori bilancio si ricava a contrario rispetto alla nozione dell'impegno di spesa, che altro non è che una spesa per la quale non è stato preventivamente registrato l'impegno di spesa sul pertinente missione/programma o capitolo di spesa. O secondo le definizioni fornite dalla giurisprudenza contabile “*un obbligazione verso terzi per il pagamento di una somma di*

---

(<sup>1</sup>) Articolo 191 – Regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese

1. Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'articolo 153, comma 5. Nel caso di spese riguardanti trasferimenti e contributi ad altre amministrazioni pubbliche, somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, il responsabile del procedimento di spesa comunica al destinatario le informazioni relative all'impegno. La comunicazione dell'avvenuto impegno e della relativa copertura finanziaria, riguardanti le somministrazioni, le forniture e le prestazioni professionali, è effettuata contestualmente all'ordinazione della prestazione con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione. Fermo restando quanto disposto al comma 4, il terzo interessato, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i dati non gli vengano comunicati. 2. Per le spese previste dai regolamenti economici l'ordinazione fatta a terzi contiene il riferimento agli stessi regolamenti, alla missione e al programma di bilancio e al relativo capitolo di spesa del piano esecutivo di gestione ed all'impegno. 3. Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, la Giunta, entro venti giorni dall'ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall'articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato è data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare. 4. 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. 5. Il regolamento di contabilità dell'ente disciplina le modalità attraverso le quali le fatture o i documenti contabili equivalenti che attestano l'avvenuta cessione di beni, lo stato di avanzamento di lavori, la prestazione di servizi nei confronti dell'ente sono protocollate ed, entro 10 giorni, annotate nel registro delle fatture ricevute secondo le modalità previste dall'art. 42 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Per il protocollo di tali documenti è istituito un registro unico nel rispetto della disciplina in materia di documentazione amministrativa di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, ed è esclusa la possibilità di ricorrere a protocollli di settore o di reparto”;

*denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti spesa", o meglio "costituiscono debito fuori bilancio le somme che sono da corrispondere a terzi senza che sia stato adottato il dovuto, preventivo atto contabile di impegno e cioè si tratterebbe di obbligazioni maturate senza che sia stato adottato il dovuto adempimento per l'assunzione dell'impegno di spesa".*

Tali definizioni sono state poi nel corso degli anni affinate, ed ex plurimis possono per semplicità riassumersi, tra l'altro, in quella fornita dalla Sezione del Controllo dell'Emilia Romagna, n. 6/2006 per cui "*i debiti fuori bilancio sono obbligazioni maturate senza che sia stato adottato il necessario impegno di spesa entro il termine previsto per l'adempimento della controprestazione da parte dell'ente locale*".

Ed ancora, "*il debito fuori bilancio è ogni debito che non risulti preventivamente previsto nel bilancio dell'ente e, quindi, impegnato, su quel bilancio, nelle forme di legge, in coincidenza con l'assunzione di un'obbligazione giuridicamente perfezionata*" (Sezione Puglia, deliberazione n. 149/PAR/2015).

La magistratura contabile ha in svariate circostanze segnalato che il fenomeno dei debiti fuori bilancio assume per l'Ente un particolare rilievo sia per i riflessi negativi che esso produce sugli equilibri di bilancio, sia perché appartiene alla sfera patologica dell'esplicarsi dell'azione amministrativa ponendosi in aperto contrasto con i principi costituzionali, quali l'obbligo per la Pubblica Amministrazione di assicurare il buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa medesima (2).

Sicché, l'art. 194 (3) costituisce un'eccezione ai principi espressi dall'art. 191 del

---

(<sup>2</sup>) Il debito fuori bilancio integra una violazione dei principi di universalità, integrità e veridicità del bilancio, ossia dei principi cardine che impongono di iscrivere nel bilancio di previsione tutte ed integralmente le entrate e le spese che si presume di accertare ed impegnare, avendo cura di non effettuare sovrastime delle prime e/o sottostime delle seconde, in modo da evitare che il bilancio nasconde delle passività sommerse e non contabilizzate;

(<sup>3</sup>) Articolo 194 – Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio:

1. *Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:*
  - a) *sentenze esecutive;*
  - b) *copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;*
  - c) *ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;*
  - d) *procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;*
  - e) *acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.*
2. *Per il pagamento l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.*

TUEL che sancisce la irregolarità di spese assunte senza formale impegno, eccezione da applicarsi solo ad alcune tipologie di debiti fuori bilancio, per le quali è possibile procedere al riconoscimento ed al loro ripiano con i provvedimenti di riequilibrio e le relative modalità disciplinate dall'art. 193 comma 3 <sup>(4)</sup>.

E', difatti, la disciplina normativa contenuta nell'art. 194 del TUEL che indica di fatto le tassative ipotesi <sup>(5)</sup> di cui è possibile sanare l'irregolarità gestionale, attraverso la procedura di riconoscimento della legittimità mediante deliberazione di Consiglio Comunale.

E, in effetti, il principio formulato dall'art. 191, avulso dal contesto, sembrerebbe realizzare lo scopo, in quanto:

- riconferma gli obblighi ai quali è vincolato il procedimento di spesa;
- non esclude dalla regola neppure le spese previste dai regolamenti economici (comma 2);
- impone che le somme urgenze per lavori pubblici siano regolarizzate in tempi brevi e perentori (comma 3);

---

3. Per il finanziamento delle spese sudette, ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'articolo 193, comma 3, l'ente locale può far ricorso a mutui ai sensi degli articoli 202 e seguenti. Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse";

(<sup>4</sup>) Articolo 193 – Salvaguardia degli equilibri di bilancio

" 1. Gli enti locali rispettano durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme contabili recate dal presente testo unico, con particolare riferimento agli equilibri di competenza e di cassa di cui all'art. 162, comma 6.

2. Con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale, e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, ad adottare, contestualmente:

a) le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui;

b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194;

c) le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui.

La deliberazione è allegata al rendiconto dell'esercizio relativo.)

3. Ai fini del comma 2, fermo restando quanto stabilito dall'art. 194, comma 2, possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi le possibili economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ove non possa provvedersi con le modalità sopra indicate è possibile impiegare la quota libera del risultato di amministrazione. Per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga all'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data di cui al comma 2.

4. La mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal presente articolo è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'articolo 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo".

(<sup>5</sup>) Al riguardo, tra l'altro, la Sezione regionale di Controllo per la Lombardia con deliberazione n. 29/07 ha precisato che "l'art. 194 del TUEL introduce una elencazione tassativa dei casi in cui sia possibile riconoscere la legittimità di debiti non previsti in sede di programmazione annuale";

- aggrava il procedimento di spesa con l'obbligo di una nuova sub fase - l'ordinazione della fornitura o prestazione - con effetto dichiaratorio, in mancanza della quale sarebbe consentita ai terzi interessati la non esecuzione della fornitura o della prestazione, nell'intento di assicurare ad essi protezione (comma 1);

- dispone che nei documenti contabili emessi dai creditori sia presente l'ulteriore indicazione obbligatoria degli estremi della comunicazione con la quale l'ente ha ordinato la fornitura o prestazione e, contestualmente, comunicato l'avvenuto impegno della spesa e copertura finanziaria (comma 1);

- sanziona il mancato rispetto del principio con il trasferimento della competenza passiva a sostenere l'onere a carico dell'amministratore, del funzionario o del dipendente che ha disposto l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo, coinvolgendo, nei casi di esecuzioni reiterate o continuative, tutti coloro che hanno reso possibile le singole prestazioni (comma 4).

Sembrerebbe non esserci possibilità per i soggetti responsabili di comportamenti illegittimi oppure omissivi. E, invece, a prescindere da chi abbia ordinato la spesa, ne avesse la competenza o meno; a prescindere dalla mancanza di autorizzazione e di copertura finanziaria; a prescindere che l'intervento fosse stato programmato, cioè autorizzato con il bilancio o meno; l'art. 194 comma 1, lett. e), dello stesso TUEL prevede che, con deliberazione consiliare, venga riconosciuta la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi in violazione dei superiori obblighi, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità (spese effettuate per funzioni di competenza dell'ente) e arricchimento (utilità ricavata in termini di accrescimento patrimoniale oppure di risparmio di spesa per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza).

#### **Tassatività dell'art. 194**

Anche in questo caso, per individuare le ipotesi di riconoscimento del debito fuori bilancio ci assiste l'orientamento consolidatosi presso la magistratura contabile che, in più pronunce, ha ritenuto la tassatività delle fattispecie di riconoscimento contemplate dal citato art. 194, in base al quale i debiti fuori bilancio non possono essere riconosciuti.

Secondo la Corte dei Conti "l'*elencazione delle fattispecie di riconoscimento dei debiti fuori bilancio contenuta nell'art. 194 del TUEL è da considerarsi tassativa, in considerazione della natura eccezionale di detta previsione normativa, finalizzata a limitare il ricorso ad impegni non derivanti dalla normale procedura di bilancio*" (Cfr. Corte

dei Conti Sezione Controllo Regione Campania del 21.12.2018; Sez. Umbria deliberazione n. 123/2015/PAR, Sez. Puglia deliberazione n. 26/2016/PAR e deliberazione n. 106/2009; Sezione Piemonte, deliberazione n. 4/2007; Sezione Basilicata, deliberazione n. 16/2007).

Deve, inoltre, trattarsi di obbligazioni che presentino i requisiti della certezza, intesa quale effettiva esistenza di un'obbligazione di dare; della liquidità, che implica che l'importo sia determinato o determinabile; dell'esigibilità, che impone che il pagamento non sia sottoposto a termine o condizione. La procedura da seguire per ricondurre nella contabilità dell'ente i debiti fuori bilancio consiste nel riconoscimento da parte dell'organo consiliare dell'ente che, con apposita delibera, accetta o autorizza la riconducibilità del debito in una delle fattispecie previste dal legislatore, le cause della sua formazione e le eventuali responsabilità, individuando, infine, le risorse necessarie per provvedere al relativo pagamento. Ciò precisato appare ovvio che l'Istituto testé rappresentato, per sua stessa natura, si caratterizza per il carattere di eccezionalità rispetto ai normali procedimenti giuscontabili di spesa e non può essere utilizzato per pagamenti ordinari relativi a servizi e forniture che ben potevano essere considerate in sede di programmazione dell'Ente.

### **Tipologie**

#### **Lettera a) – I debiti derivanti da sentenza esecutiva**

La fattispecie del riconoscimento del debito fuori bilancio per sentenza è presa in considerazione, come detto, dall'art. 194, comma 1, lett. a) "sentenze esecutive". L'attuale formulazione della lettera a), a differenza di quella del d.lgs n.77/1995, che comprendeva tanto le sentenze passate in giudicato quanto quelle immediatamente esecutive, fa riferimento alle sole sentenze esecutive, ritenendo perfezionato l'obbligo di pagare in conseguenza dell'esecutività della stesse. Il passaggio in giudicato, per contro, riguarda l'irretrattabilità della statuizione prevista in sentenza. E' di tutta evidenza che il riferimento alle sole sentenze esecutive trova riscontro nella modifica apportata all'art. 382 c.p.c. dall'art. 33 della l. 353/1990, secondo cui le sentenze di primo grado sono provvisoriamente esecutive tra le parti. Il riferimento alle sentenze esecutive, che danno al creditore dell'ente locale la possibilità di azionare l'esecuzione forzata, consente a quest'ultimo di provvedere al pagamento, atteso che il credito vantato è divenuto certo - giacché ne è stato determinato l'ammontare - liquido - in quanto ha assunto la natura di

debito di valuta - esigibile - atteso che dal momento della esecutività della statuizione del giudice vengono meno le condizioni ostative al pagamento della somma al creditore.

Per meglio dire, nel caso previsto dall'art. 194, sub a), il riconoscimento appare doppiamente doveroso, dovendo l'ente ottemperare all'ordine del giudice così come il privato cittadino.

Per i debiti derivanti da sentenza esecutiva il riconoscimento si impone quindi in virtù della forza imperativa del provvedimento giurisdizionale, mentre nelle altre quattro tipologie vi sono più margini di apprezzamento da parte dell'organo consiliare che le deve, motivatamente, autorizzare.

Lettera d) – Procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

Procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità. La fattispecie dell'espropriazione e della relativa occupazione d'urgenza è regolata dal D.P.R. 8.06.2001, n. 327 e s.m.i., che, però, non ha risolto il problema della sopravvenienza di costi aggiuntivi in materia espropriativa rispetto agli stanziamenti finanziari contenuti nella progettazione definitiva ed esecutiva dell'opera pubblica.

Nell'ambito della problematica legata al riconoscimento dei debiti fuori bilancio scaturenti da procedure espropriative, si richiama l'attenzione, tra le altre, sulla Sentenza della Corte dei Conti Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello n. 409/2009 che ha condannato "il Capo Sezione dei Lavori Pubblici e il Direttore Tecnico del Comune di Formia al pagamento di sorte capitale ed interessi legali, oltre le spese del giudizio, in quanto ritenuti responsabili di non aver tempestivamente concluso una procedura espropriativa da cui sarebbe conseguito un danno all'ente a causa del risarcimento riconosciuto giurisdizionalmente all'esproprio".

Lettera e) – I debiti per acquisizione di beni e servizi

Per i debiti originati da acquisizione di beni e servizi ex comma 1 lett. e) <sup>(6)</sup> si può procedere al riconoscimento solamente nel caso in cui il bene o il servizio acquisito rientrino "nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza" e

---

<sup>(6)</sup> A mente del quale "acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191 T.U.E.L., nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento dell'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza".

venga motivatamente accertata sia l'utilità del bene o del servizio, sia l'arricchimento che ne è derivato per l'ente. La coesistenza dei due requisiti della utilità e dell'arricchimento, che ne consentono il riconoscimento e finanziamento, deve essere motivata e dettagliatamente attestata nella deliberazione (deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 237/2016).

Nel caso in cui il debito sia sorto a causa di acquisizioni di beni e servizi in violazione delle norme giuscontabili che impongono la previa adozione del provvedimento autorizzatorio, con l'esecutività ottenuta o dichiarata e munito di attestazione di copertura finanziaria, la coesistenza dei due requisiti della utilità e dell'arricchimento, che ne consentono il riconoscimento e finanziamento, deve essere motivata e dettagliatamente attestata in una relazione tecnico – amministrativo allegata alla proposta di deliberazione. L'accertamento dell'esistenza dell'utilità è requisito indispensabile per il riconoscimento del debito e deve consistere nella verifica della presenza di potenziale o reale possibilità, di ausilio o beneficio direttamente all'ente ovvero alla comunità amministrata. L'utilità accertata di una sola parte consente il riconoscimento ed il finanziamento solo ed esclusivamente di detta parte. L'assenza di utilità impedisce il riconoscimento. L'arricchimento, altro requisito essenziale per il riconoscimento di un debito fuori bilancio, deve misurare l'incremento patrimoniale vero e proprio oppure anche in un risparmio di spesa. Al riguardo, quindi, deve ritenersi che non siano normalmente riconoscibili gli oneri per interessi, spese giudiziali, rivalutazione monetaria ed in generale i maggiori esborsi conseguenti a ritardato pagamento di forniture in quanto nessuna utilità e arricchimento consegue all'ente, rappresentando questi un danno patrimoniale del quale devono rispondere coloro che con il loro comportamento lo hanno determinato. Infatti la misura dell'arricchimento (o della diminuzione di spesa) costituisce il limite massimo al quale può arrivare il riconoscimento del debito fuori bilancio, restando, quindi, preclusa ogni possibilità di finanziamento di riconoscimento delle somme esorbitanti da tale limite.

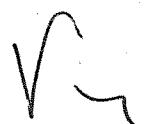
Si richiama l'attenzione sul fatto che la deliberazione consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio deve fornire la concreta prova dell'utilità, congiunta all'arricchimento per l'ente. I due requisiti devono coesistere, cioè il debito fuori bilancio deve essere conseguente a spese effettuate per le funzioni di competenza dell'ente, fatto che ne individua l'utilità, e deve esserne derivato all'ente un arricchimento. Per la natura peculiare dei servizi normalmente erogati dagli enti territoriali, il momento essenziale dell'accertamento attiene alla dimostrazione dell'effettiva utilità che l'ente ha tratto dalla prestazione altrui, che è un concetto di carattere funzionale, costituendo l'arricchimento un

concepto derivato, teso alla misurazione dell'utilità ricavata. Al riguardo l'arricchimento non deve essere inteso unicamente come accrescimento patrimoniale potendo consistere anche in un risparmio di spesa (Cassazione Civile, Sezione I°, 12 luglio 1996, n. 6332). Utili indicatori per la quantificazione dell'arricchimento possono ricavarsi dalle disposizioni contenute nell'articolo 2041 del codice civile e dall'elaborazione giurisprudenziale in tema di ingiustificato arricchimento della pubblica amministrazione.

L'arricchimento va stabilito con riferimento alla congruità dei prezzi, sulla base delle indicazioni e delle rilevazioni del mercato o dei prezzari e tariffe approvati da enti pubblici, a ciò deputati, o dagli ordini professionali. Per le attività a carattere istituzionale o pubblistico è solitamente la norma stessa a quantificarne il valore.

Al riguardo si ritiene che non siano normalmente riconoscibili gli oneri per interessi, spese giudiziali, rivalutazione monetaria ed in generale i maggiori esborsi conseguenti a ritardato pagamento di forniture in quanto nessuna utilità e arricchimento consegue all'ente, rappresentando questi un ingiustificato danno patrimoniale del quale devono rispondere coloro che con il loro comportamento lo hanno determinato.

Per completezza, quindi, una volta messe a fuoco le ipotesi previste dal citato art. 194 e l'indirizzo della magistratura contabile si può ritenere che non siano normalmente riconoscibili gli oneri per interessi, spese giudiziali, rivalutazione monetaria e in generale i maggiori esborsi conseguenti a ritardato pagamento di forniture in quanto nessuna utilità e arricchimento consegue all'ente, in capo al quale viene invece posto un danno patrimoniale del quale devono rispondere coloro che con il loro comportamento lo hanno determinato. Inoltre la valutazione circa l'effettiva sussistenza dell'arricchimento da parte dell'ente deve tener conto dei generali principi civilistici elaborati dalla giurisprudenza, che limitano l'indennizzo ex articolo 2041 del codice civile alla sola «diminuzione patrimoniale» subita dall'impoverito, con esclusione del "guadagno sperato", ovvero del cosiddetto "*utile di impresa*", il cui onere dovrebbe semmai essere sopportato dal soggetto che ha disposto l'ordine di acquisto in assenza di previo impegno di spesa (deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 380/2014).



## **Evoluzione dei debiti fuori Bilancio al Comune di Palermo**

Analizzato per grandi linee il fenomeno dei Debiti fuori Bilancio rivolgiamo adesso la nostra attenzione al manifestarsi dello stesso all'interno dell'Amministrazione comunale.

La *questio*, come si avrà modo di segnalare, assume da anni connotati significativi per il Comune di Palermo, e sarà rappresentata in questa fase attraverso la mera esposizione del *quantum* dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso degli anni, la loro incidenza percentuale in termini di spesa e i rilievi mossi nel corso degli anni da parte della Sezione del Controllo per la Regione Siciliana della Corte dei Conti in occasione del Controllo finanziario degli Enti Locali ai sensi dell'art. 1 comma 168 della L. 266/2005 (¹).

In ultimo, con la deliberazione n. 161/2018/PRSP del 22.05.2018, la Sezione del Controllo ha rilevato che “*nell'esercizio 2015, infatti, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per € 35.280.792,54, di cui € 17.398.694,55 finanziati con "somme impegnate a residuo. Nel 2016, su un totale di debiti fuori bilancio riconosciuti per € 27.776.378,02, quelli finanziati con "somme impegnate a residuo" ammontano ad € 1.382.421,63*”.

Altro dato significativo oggetto di rilievo è da correlare al mutato orientamento da parte della Sezione del Controllo della Corte dei Conti della Regione Siciliana che ha ritenuto non più possibile procedere con riferimento alle assegnazioni giudiziali ed alle Sentenze esecutive al pagamento dei debiti fuori bilancio prima del formale riconoscimento dello stesso da parte del Consiglio Comunale.

Ciò ha determinato, a causa del mancato riconoscimento dei debiti fuori bilancio relativi alle assegnazioni giudiziali nel termine dei 120 giorni imposti dalla legge, l'abnorme proliferare delle procedure di pignoramento presso terzi e le procedure di riscossione coattiva presso il Tesoriere comunale, con conseguente gravissimo aggravio di oneri aggiuntivi a danno dell'erario comunale.

---

(¹) A titolo esemplificativo e per comprendere che si tratta di un fenomeno divenuto “patologico”, in occasione della deliberazione n. 178/2008 sul Bilancio di Previsione 2008/2010 la Corte dei Conti ebbe modo di censurare che pur con una lieve riduzione rispetto al 2007 “*i debiti fuori bilancio sono oggettivamente esistenti ed eccessivi € 32.305.213,80*” e con successiva Deliberazione n. 22/2009 rileva che “*il fenomeno dei debiti fuori bilancio sotto il profilo quanti-qualitativo, rimane significativo tant'è che sono state rivolte all'apparato burocratico del Comune “decise censure” ed inviata specifica segnalazione alla Procura Regionale della Corte dei Conti*”. Da allora il fenomeno dei debiti fuori bilancio è sempre stato oggetto di censura nelle Deliberazione della Corte dei Conti stante la sua perdurante e patologica sussistenza, e vani sono stati, di fatto, gli inviti rivolti all'Ente all'urgente adozione di ogni misura utile ai fini della sua eliminazione e/o ridimensionamento;

Riprova né è che a fronte di n. 57 sospesi in uscita emessi dal tesoriere comunale relativi a procedure di esecuzione forzata scaturente da atti di pignoramento per € 2.839.489,15 si è passati rapidamente nel 2015 a n. 192 sospesi per € 4.197.044,98 per poi crescere in maniera esponenziale, come si evince dalla Tabella “A” che segue:

**Tabella “A”**

Evoluzione Conti sospesi per Debiti fuori Bilancio					
	2014	2015	2016	2017	2018
Numero Conti sospesi	57	192	1.156	617	957
Importo	2.893.489,15	4.197.044,98	12.919.819,64	10.902.633,24	5.055.695,42

In estrema sintesi, l’analisi dei dati evidenzia un fenomeno che, oltre ad essere patologico, mostra un andamento elevato con risvolti negativi sulla corretta gestione del bilancio tali da poter perturbare gli equilibri di bilancio.

La rappresentazione del trend dei debiti fuori bilancio riconosciuti dal Comune di Palermo dalle annualità dal 2008 al 2018, come desunti dall’allegato G12 al Rendiconto della Gestione, e quello di cui alla Tabella “B”:

**Tabella “B”**

Evoluzione Debiti fuori Bilancio 2008-2018												
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TOTALE
lett. a) Sentenze esecutive	9.436.084,20	13.439.216,50	25.313.332,72	12.504.851,79	15.429.315,13	4.835.335,74	29.361.411,50	26.731.376,26	23.516.120,88	20.989.691,01	13.105.680,56	197.684.416,29
lett. c) ricapitalizzazione		812.464,45										812.464,45
lett. d) Procedure espropriative	2.617.011,21	1.460.700,34			2.709,86		1.540.224,58	8.549.416,28	116.247,63	430.493,23		14.718.803,13
lett. e) Beni e servizi	11.489.802,30	2.266.305,38	3.338.684,65	1.002.742,34	5.054,30		699.065,56		4.142.009,51	7.189.684,39		30.333.348,45
	23.564.897,71	17.978.686,67	31.652.017,37	13.507.594,13	15.437.079,29	4.835.335,74	31.800.701,66	35.280.792,54	27.776.378,02	26.609.868,63	13.105.680,56	243.549.032,32

La rilevazione condotta e i dati esposti non necessitano di alcun commento atteso che aver riconosciuto oltre 243 milioni di euro in 11 anni ha comportato l’impossibilità da parte dell’Amministrazione comunale di poter programmare la spesa.

L’analisi che poi di fatto è stata condotta, in termini quantitativi e qualitativi, e che sarà oggetto del presente documento, è limitata alle annualità dal 2014 al 2018 ed analizza il fenomeno inizialmente da un punto di vista statistico e successivamente all’esame di deliberazioni/provvedimenti al fine di individuare e catalogare le cause che determino l’insorgere del debito fuori bilancio.

In termini statistici, si riporta qui di seguito il trend del fenomeno rilevato negli anni dal 2014 al 2018:

**Tabella "C"**

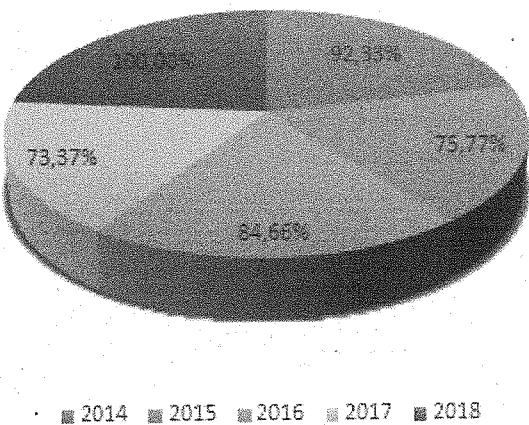
	Evoluzione Debiti fuori Bilancio						<b>TOTALE</b>
	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>		
lettera a) Sentenze esecutive	29.361.411,50	26.731.376,26	23.516.120,88	20.989.691,01	13.105.680,56	113.704.280,21	
lettera d) Procedure espropriative	1.540.224,58	8.549.416,28	118.247,63	430.493,23		10.638.381,72	
lettera e) Beni e servizi	899.065,58		4.142.009,51	7.189.684,39		12.230.759,48	
	<b>31.800.701,66</b>	<b>35.280.792,54</b>	<b>27.776.378,02</b>	<b>28.609.868,63</b>	<b>13.105.680,56</b>	<b>136.573.421,41</b>	

La superiore Tabella "C" conferma la patologica entità del fenomeno ed evidenzia l'andamento delle diverse tipologie di Debiti fuori Bilancio riconosciuti dal Consiglio Comunale, che trova, di fatto, nella lett. a) "Sentenze esecutive" la maggiore rappresentazione, ed nel 2018 rappresenta l'unica tipologia manifestata al Comune di Palermo. Non v'è chi non veda che il detto fenomeno, oltre a celare comportamenti *contra legem* degli Uffici comunali coinvolti, è concretamente suscettibile di perturbare irrimediabilmente gli equilibri di bilancio e determinare, sotto tale specifico aspetto, la deficitarietà strutturale del Comune.

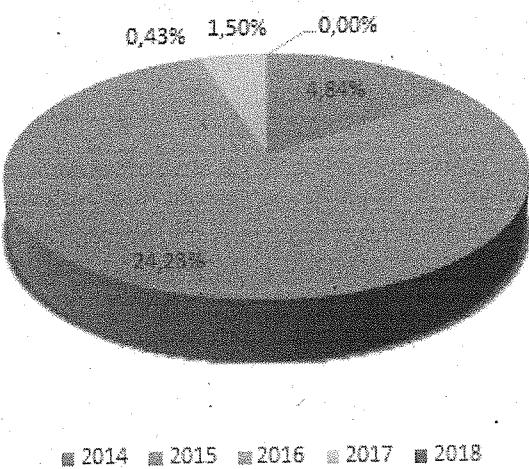
Un'altra evidenza che si trae dalla superiore Tabella è l'andamento tendenzialmente in preoccupante crescita dei debiti fuori bilancio per "Beni e servizi", di cui alla lettera e), mentre, di contro, assistiamo ad una contrazione della lettera d) "procedure espropriative"

Si è voluto rappresentare poi il fenomeno attraverso dei grafici a torta che evidenziano con chiarezza l'incidenza percentuale delle varie tipologie di debiti fuori bilancio come riconosciuti dal Consiglio comunale manifestatesi nelle annualità dal 2014 al 2018.

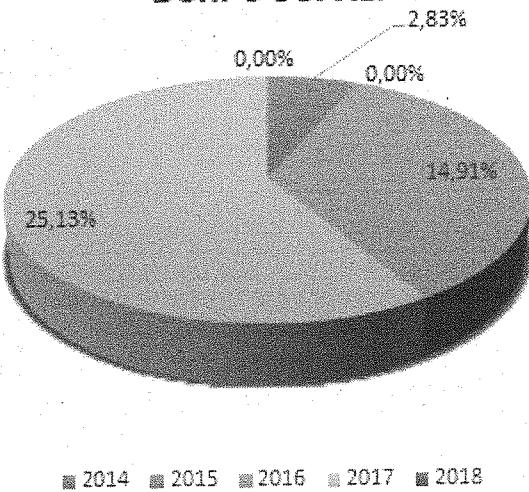
### Sentenze esecutive



### Procedure espropriative



### Beni e Servizi



Anche in questo caso, una semplice disamina mostra, come detto, che nel 2018 il totale (100%) dei debiti fuori bilancio è da attribuire a Sentenze esecutive, riprova né è a titolo esemplificativo il dato del 2014, dove il valore si attesta al 92,33%. In pratica, la tipologia di cui alla lettera a) è sempre presente, ed in maniera significativa, dal 2008 (Cfr. Tabella "A").

L'incidenza percentuale delle altre tipologie mostra come la lettera d) "procedure espropriative" presenta un picco del 24,23% nel 2015, mentre nelle successive annualità il fenomeno è abbastanza contenuto (⁸).

Desta invece preoccupazione l'andamento crescente del riconoscimento debiti fuori bilancio riconducibili alla lett. e) per beni e servizi, che nelle annualità 2016 e 2017, con un incidenza percentuale rispettivamente del 14,91% e del 25,13% raggiungono livelli significativi, rispetto al dato del 2014, pari al 2,83%.

Dopo avere individuato e quantificato le tipologie di debiti fuori bilancio manifestatesi presso il Comune di Palermo si è passati a determinare ed individuare le Aree/Settori/Uffici ove si sono registrate le incidenze più significative.

La raccolta di detti dati è stata permeata da alcune criticità: la prima è certamente legata alla circostanza che, durante il periodo di rilevazione, la struttura amministrativa è stata riorganizzata (⁹) con la conseguenza che alcuni Uffici sono stati allocati in Aree/Settori diversi e che le stesse Aree, Settori e Uffici hanno più volte cambiato denominazione. E' accertato, dunque, che le frequenti riorganizzazioni non concorrono al miglioramento del patologico fenomeno dei contrasto ai debiti fuori bilancio.

In questi casi si è rivolta attenzione su quell'Ufficio ove il fenomeno è stato più intenso e si è correlato alla nuova Area di appartenenza.

La successiva Tabella "D" mostra proprio l'incidenza del fenomeno nelle varie Aree in cui è organizzata la struttura del Comune di Palermo.

#### Tabella "D"

(⁸) È da precisare che il dato del 2014, indicato in Tabella "B" e nei Grafici a torta, pari ad € 1.540.224,58 si riferisce esclusivamente alle procedure di espropriação riconosciute come lett. d), non collegate a contenzioso, da imputare a due diversi uffici incardinati nell'Area della Gestione del Territorio, ossia l'Ufficio Espropriazioni e l'Ufficio di Staff dell'Area Edilizia Pubblica. In pratica, si vuole precisare che molti Debiti riconosciuti come lettera a) scaturiscono dalla mancata e/o ritardata definizione delle procedure espropriative. Le stesse considerazioni sono valide per quanto attiene la lettera e) Beni e servizi, la cui mancata e/o ritardata liquidazione ha comportato l'instaurarsi di contenzioso;

(⁹) La denominazione è quella desumibile dall'assetto organizzativo previsto nella Deliberazione di Giunta comunale n. 3 del 15.01.2014, poi aggiornata con l'assetto organizzativo previsto nella Deliberazione di Giunta comunale n. 150 del 05.09.2014 e quello previsto nella Deliberazione di Giunta comunale n. 247 del 13.12.2017;

AREA	Somma di	TOTALE				
	IMPORTO 2014	IMPORTO 2015	IMPORTO 2016	IMPORTO 2017	IMPORTO 2018	
Area degli Organi Istituzionali	764.758,80	29.681,14	1.674,74	350,00		795.864,68
Area dei Servizi Generali	4.250,24	9.736,01	217,50	1.581,29		15.785,04
Area dei Servizi Generali (Area Innovazione Tecnologica)			179.126,12	651.575,32		830.701,44
Area del Bilancio e delle Risorse Finanziarie	451.002,58	104.173,05	46.970,80	93.202,37	807.876,36	1.503.225,16
Area della Cittadinanza Sociale	4.497.400,74	8.555.082,42	9.217.956,21	11.817.617,64	6.710.535,16	40.798.592,17
Area della Cultura	736.871,12	43.339,55	62.224,59	3.808,04		846.243,30
Area della Direzione Generale, Sviluppo e Pianificazione Strategica	155.482,02	90.682,67	55.978,88	51.497,34	309.967,63	663.608,54
Area della Gestione dei Servizi e delle partecipazioni societarie	1.115.132,74	132.317,37		3.354,33		1.250.804,44
Area della Gestione del Territorio (Area Amministrativa della R.U.I.)	4.187.899,69	5.744.406,41	3.748.708,92	7.155.837,09	3.493.361,97	24.330.214,08
Area della Gestione del Territorio	12.733.477,05	9.515.491,31	6.267.387,08	791.235,35	78.859,65	29.386.450,44
Area della Gestione del Territorio (Area Tecnica R.U.I.)	3.870.494,19	8.375.268,17	4.878.395,19	2.243.089,69	512.841,57	19.880.088,81
Area della Partecipazione e decentramento	7.663,80	3.043,78	40.802,95	9.953,10		61.463,63
Area della Pianificazione del Territorio	659.077,32	48.857,36	2.057.781,42	4.014.807,28	47.785,78	6.838.309,16
Area della Pianificazione del Territorio (Area della partecipazione, decentramento)	878.436,95	140.626,80	50.308,06	45.402,47	571,60	1.115.345,88
Area della Polizia Municipale	627.200,56	1.001.739,66	457.884,37	593.215,31	360.518,92	3.040.558,82
Area della Scuola	73.754,40	39.959,79	48.589,27	46.821,91	6.148,69	215.274,06
Area dell'Ambiente e Vivibilità	388.261,46	161.677,09	36.560,51	937.828,15	168.211,34	1.692.538,55
Area dell'Ambiente e Vivibilità (Area dell'Innovazione tecnologica, comunicazione)		31.898,62	73.883,66			105.782,28
Area delle Manutenzione e Protezione Civile	20.597,86	32.576,30	1.276,77			54.450,93
Area delle Relazioni Istituzionali	520.107,85	588.351,39	472.970,28	123.350,58	597.802,11	2.302.582,21
Area dello Sviluppo Economico	17.425,77	562.688,35	64.734,62	25.341,37	11.199,73	681.389,89
Avvocatura comunale	91.406,52	69.195,30	3.546,08			164.147,90
<b>Totale complessivo</b>	<b>31.800.701,66</b>	<b>35.280.792,54</b>	<b>27.776.378,02</b>	<b>28.609.868,63</b>	<b>13.105.680,56</b>	<b>136.573.421,41</b>

Analizzando i dati della Tabella "D" ed al fine di cercare di dare uniformità ai dati rilevati nel corso del periodo di riferimento, si segnala che le Aree di maggiore incidenza del fenomeno sono state individuate:

- 1) Area Gestione del Territorio, che ha modificato negli anni la propria denominazione ed ha incorporato alcuni Uffici di maggiore incidenza del fenomeno dei debiti fuori bilancio. La stessa è stata scissa in "Area Amministrativa della Riqualificazione Urbana e delle Infrastrutture" ove sono stati allocati, tra l'altro, l'Ufficio "Gestione Sinistri" e "l'Ufficio Espropriazioni" ed in "Area Tecnica della Riqualificazione Urbana e delle Infrastrutture", all'interno della quale sono transitati l'Ufficio "Edilizia Pubblica" e l'Ufficio "Infrastrutture e Servizi a Rete".
- 2) Area della Cittadinanza Sociale, anche in questo caso la denominazione sia dell'Area che degli Uffici è cambiata, non è cambiata la composizione degli Uffici, che sono rimasti con competenze rivedute gli stessi;
- 3) Area della Polizia Municipale.

Area Gestione del Territorio (poi scissa in Area Amministrativa e in Area Tecnica della R.U.I.)

Tra gli Uffici che hanno riconosciuto il maggior numero di debiti, a titolo esemplificato, possiamo affermare che nel 2014 l'Ufficio Espropriazioni ha determinato debiti fuori bilancio per un importo complessivo di € 12.733.477,05, di cui da lett. a) "Sentenze esecutive" per € 11.617.245,33, da lett. d) "procedure espropriative" per €

401.205,06<sup>(10)</sup> ed € 715.026,66 per lett. e) "beni e servizi", dettagliatamente riepilogati nella Tabella che segue:

**Tabella "E"**

Propos.	Data	Importo	Cat.	Alf.	Oggetto	Tipo Debito	Nrml.	Dra.
1037199	12/12/2013	1.690,68	6012	10	RISCOSSIONE SICILIA SPA	Sentenza	938	23/12/2014
1029314	09/12/2013	912.031,49	3471	10	RIBOLLA GUGLIELMO	Sentenza	961	23/12/2014
1019533	05/12/2013	190.010,94	3471	10	D'ARPA GIUSEPPE E D'ARPA CARLO	Sentenza	919	23/12/2014
992205	28/11/2013	87,72	3471	10	RISCOSSIONE SICILIA	Sentenza	904	23/12/2014
991874	29/11/2013	1.340.230,93	3471	10	EREDI VASELLI	Sentenza	991	23/12/2014
990562	28/11/2013	274.673,87	3471	10	BINGO SRL	Sentenza	911	23/12/2014
986294	27/11/2013	12.793,84	3471	10	D'ARPA GIUSEPPE E CARLO	Sentenza	992	23/12/2014
969340	25/11/2013	251,00	3471	10	AGENZIA DELLE ENTRATE - DIREZIONE PROVINCIALE DI PA - UFF. TERR. PA 2	Sentenza	960	23/12/2014
967651	29/11/2013	39.557,98	3471	10	DITTA CIANNITRAPANI ALMA E C.T.I.	Sentenza	966	23/12/2014
966925	20/11/2013	9.847,52	3471	10	RISCOSSIONE SICILIA S.P.A. E PEZZINO G.P.P.E	Sentenza	913	23/12/2014
927611	12/11/2013	2.635,00	3471	10	SAN SALVATORE DI CIARAMITARU S.A.S	Sentenza	968	23/12/2014
903705	30/12/2012	18.832,62	3471	10	DITTA MARCENO FRANCESCO PAOLO E C.T.I	Sentenza	191	11/06/2014
580684	30/10/2013	268,78	3471	10	RISCOSSIONE SICILIA S.P.A	Sentenza	629	23/12/2014
580115	12/12/2012	185,00	3471	10	AGENZIA DELLE ENTRATE UFFICIO DI PALERMO 2	Sentenza	403	23/12/2014
965016	06/12/2012	197,80	3471	10	AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI PALERMO 2	Sentenza	305	10/12/2014
861156	05/12/2012	1.123,75	3471	10	SIGG.RI GUDDO GIROLAMO E GUDDO GIUSEPPE	Sentenza	290	10/12/2014
827186	22/11/2012	786,04	3471	10	SIGG.RI CATAUDELLA MARIA CRISTINA E CATAUDELLA MILENA	Sentenza	90	11/06/2014
813269	16/11/2012	68.844,87	3471	10	DITTA GRAZIANO DOMENICO E C.T.I	Sentenza	179	11/06/2014
794080	01/10/2013	670.320,39	3471	10	DI MAIO ARMANDO E DI MAIO GIUSEPPE	Sentenza	867	23/12/2014
794080	01/10/2013	333.401,65	19984	10	DI MAIO ARMANDO E DI MAIO GIUSEPPE	Sentenza	867	23/12/2014
794080	01/10/2013	2.076.378,35	20661	10	DI MAIO ARMANDO E DI MAIO GIUSEPPE	Sentenza	867	23/12/2014
647019	01/08/2013	183.983,92	3471	10	BAGNASCIO RAFFAELE	Sentenza	630	23/12/2014
629352	25/07/2013	470,53	3471	10	BAGNASCIO RAFFAELE	Sentenza	771	23/12/2014
628798	25/07/2013	58.167,88	3471	10	GIAMMO ROSALIA	Sentenza	648	23/12/2014
628748	25/07/2013	423,35	3471	10	GRAZIANO FRANCESCO, ANTONINO, ROSA E LORETA	Sentenza	630	23/12/2014
606489	23/08/2012	1.828,87	3471	10	FARSURA COSTRUZIONI S.P.A.	Sentenza	161	11/06/2014
605173	18/07/2013	4.263,86	3471	10	ANTONINO CINA'	Sentenza	614	23/12/2014
563618	08/07/2013	817,02	3471	10	CONGREGAZIONE DEI MISSIONARI SERV. DEI POVERI "BOCCONE DEL POVERO"	Sentenza	615	23/12/2014
568476	08/07/2013	2.380,00	3471	10	ING. LIBORIO CAVALERI	Sentenza	613	23/12/2014
563051	04/07/2013	1.819,19	3471	10	DRAGOTTO ROSA	Sentenza	611	23/12/2014
547001	26/07/2012	24.316,60	3471	10	DITTA MDI VITA GIUSEPPA C.T.I	Sentenza	162	11/06/2014
547001	26/07/2012	26.344,77	26297	0	DITTA DI VITA GIUSEPPA E C.T.I	Sentenza	162	11/06/2014
542434	28/06/2013	1.404,58	3471	10	RISCOSSIONE SICILIA S.P.A.	Sentenza	673	23/12/2014
534799	19/07/2012	1.503.566,60	3471	10	SOCIETÀ PIETRO BARBARO S.P.A.	Sentenza	87	11/06/2014
525989	19/06/2014	501.902,14	3471	10	SOCIETÀ PIETRO BARBARO S.P.A.	Espropri	282	10/12/2014
524083	21/06/2013	2.501,64	3471	10	SCLAFANI CARMELA	Sentenza	662	23/12/2014
322947	21/06/2013	371,22	3471	10	ARCH. UGO MARTELLUCCI	Sentenza	509	23/12/2014
436561	15/06/2013	2.520,14	3471	10	ING. ALFREDO BENZI	Sentenza	527	23/12/2014
434906	03/06/2014	219.562,93	20304	10	SIGG.RI ADAMO FILIPPO + 3	Sentenza	1224	23/12/2014
379443	03/05/2014	507,32	3471	10	ARCHITETTO UGO MARTELLUCCI	Sentenza	1183	23/12/2014
367731	28/04/2014	986.059,19	3471	10	SIGG.RI MACCHIARELLA STEFANO, MACCHIARELLA MARIA ANNA, MACCHIARELLA	Sentenza	1186	23/12/2014
367373	05/05/2013	658,19	3471	10	D'AMORE MARIO	Sentenza	522	23/12/2014
357137	03/05/2013	10.759,13	3471	10	DITTA GRAZIANO ROSA E C.T.I	Sentenza	556	23/12/2014
347103	17/04/2014	5.990,17	3471	10	SIGG.RI MAZZOLA ANNA E VASSALLO ANTONINO	Sentenza	1171	23/12/2014
319830	09/04/2014	9.322,14	3471	10	PUCCHIO ROSARIA E LOPES GRAZIA	Sentenza	1167	23/12/2014
305777	15/04/2013	212.847,79	20661	10	COOPERATIVA CEPIS CEPIR II	Sentenza	572	23/12/2014
300103	12/04/2013	39.434,22	3471	10	GIANNONE MARIA + 2	Sentenza	519	23/12/2014
274691	05/04/2013	151,00	4840	10	VINCI VINCENZA	Sentenza	551	23/12/2014
274691	05/04/2013	37.510,36	3471	10	VINCI VINCENZA ED ALTRI	Sentenza	551	23/12/2014
265429	26/03/2014	5.130,39	3471	10	STUDIO ASSOCIAUTO BENZI	Sentenza	1130	23/12/2014
261885	26/03/2014	4.665,62	3471	10	SIG.RA SCADUTO CARMELA MARIA MADDALENA	Sentenza	1156	23/12/2014
253590	19/03/2014	35.599,51	3471	10	RISCOSSIONE SICILIA S.P.A.	Sentenza	1056	23/12/2014
231496	21/03/2013	101.255,39	3471	10	SIGG.RI CATAUDELLA MARIA CRISTINA E CATAUDELLA MILENA	Sentenza	401	23/12/2014
207535	15/03/2013	4.376,00	3471	10	DITTA FINOCCHIARO EMANUELE E C.T.I	Sentenza	415	23/12/2014
207318	15/03/2013	375.513,24	3471	10	SIG.RA SCLAFANI CARMELA	Sentenza	400	23/12/2014
187729	04/03/2014	26.620,63	3471	10	SIGRIS CATALANO ANTONINA, MARIA FRANCESCA E ROSARIA	Sentenza	1155	23/12/2014
163910	25/02/2014	437.625,10	3471	10	SIGG.RI RASPANTE SERGIO + 6	Sentenza	1162	23/12/2014
156631	21/02/2014	1.025.287,44	3471	10	OPERA PIA ISTITUTO S. LUCIA	Sentenza	1039	23/12/2014
146459	20/02/2014	47.598,50	3471	10	DIVERSE DITTE	Espropri	281	10/12/2014
146459	20/02/2014	13.833,25	22910	0	DIVERSE DITTE	Espropri	281	10/12/2014
139465	20/02/2013	713.026,66	25571	0	OPERA PUBBLICA DA APPALTARE € 117.071,68 A FAVORE DELLA CONGREGAZIONE DEI MISSIONARI SERVIZI DEI POVERI "BOCCONE DEL POVERO"	Beni e servizi	598	23/12/2014
139465	20/02/2013	128.588,22	3471	10	CONGREGAZIONE DEI MISSIONARI SERVIZI DEI POVERI "BOCCONE DEL POVERO"	Sentenza	598	23/12/2014
126478	15/02/2014	37.572,17	22308	0	FORTE GIULIA N.Q. DI EREDE DI DAVID AGNese	Espropri	280	10/12/2014
125055	12/02/2014	130.561,04	3471	10	DITTA COLTELLO ROSARIA E C.T.I	Sentenza	1157	23/12/2014
120263	15/02/2013	11.086,50	3471	10	PROCURATORE DISTRATTARIO AVV. GIOVANNI LIGUORI	Sentenza	304	10/12/2014
32616	01/02/2013	981,44	3471	10	ARCHITETTO UGO MARTELLUCCI	Sentenza	306	10/12/2014
73093	31/01/2013	4.806,22	3471	10	SIG.RA MEGNA GILDA	Sentenza	316	10/12/2014
		12.733.477,05						

Il suddetto dato ci espone un'altra criticità rilevata in occasione dell'analisi oggetto della presente Relazione, e precisamente quella che molti Debiti riconosciuti come lettera

<sup>(10)</sup> Il dato indicato, per bilanciare il totale dei debiti fuori Bilancio riconosciuti come lett. d) nel 2014 pari ad € 1.540.224,58, deve essere sommato ai Debiti riconosciuti dall'Ufficio di staff dell'Edilizia Pubblica per complessivi € 1.139.019,52;

a) "Sentenze Esecutive" scaturiscono dalla mancata e/o ritardata definizione delle procedure espropriative.

In altri termini, possiamo affermare che se l'Ufficio avesse definito nei termini la complessa procedura amministrativa correlata alle procedure espropriative si sarebbe potuto, quanto meno, evitare il contenzioso e le connesse spese.

Sempre all'Area Gestione del Territorio possiamo attribuire i debiti fuori bilancio relativi agli Uffici dell'Area Tecnica della R.U.I. indicati nelle Tabella "E" dal quale si evince il riconoscimento complessivo di € 3.870.494,19, di cui € 2.731.474,67 da lettera a) Sentenze Esecutive ed lett. d) procedure espropriative € 1.139.019,52.

Sempre all'Area Gestione del Territorio possiamo attribuire i debiti fuori bilancio relativi agli Uffici dell'Area Amministrativa della R.U.I. indicati nelle Tabella "F" dal quale si evince il riconoscimento complessivo di € 4.187.899,69 da ricondurre esclusivamente alla lettera a) Sentenze Esecutive. I dati della Tabella ci mostrano, altresì, che l'Ufficio che si caratterizza per la maggiore incidenza per € 3.161.259,71<sup>(11)</sup> è quello denominato "Gestione Sinistri", che si occupa del risarcimento dei danni causati a terzi a seguito di incidenti sulle strade e sui marciapiedi del territorio.

**"Tabella "F"**

---

(11) A tale importo deve aggiungersi l'importo di € 764.758,80 per i debiti riconosciuti per la stessa causa "Gestione Sinistri" da parte del Vice Segretario Generale che in quella anno si occupava, in via residuale, anche di detti provvedimenti;

Num. Proposta	Data Proposta	Importo	Cap.	Art.	Oggetto	Tipo Debito	Num. Delibera	Data Delibera
1080069	31/12/2014	1.566,74	3459	10	ING. LIBORIO PIRO	Sentenza	1058	23/12/2014
1059648	19/12/2013	185,00	3471	10	SCANIO VINCENZA E P.E.TESORERIA COMUNI	Sentenza	1014	23/12/2014
1041484	12/12/2013	54.072,85	3471	10	OSIERNA CONTINO RAFFAELE E CIVILTA' ANI	Sentenza	993	23/12/2014
917279	11/01/2013	7.111,34	3471	10	ARCHITETTO PIAZZI E ARCHITETTO CIACCI	Sentenza	356	10/12/2014
912664	24/12/2012	1.797,96	3471	40	SERIT SICILIA S.P.A.	Sentenza	413	23/12/2014
912202	27/12/2012	6.635,00	3471	40	ARCH DI LIBERTO GIUSEPPE E ING. COSTANTINI	Sentenza	186	11/06/2014
900184	19/12/2012	209,95	3471	40	RISCOSSIONE SICILIA S.P.A.	Sentenza	117	11/06/2014
897909	21/12/2012	185,00	3471	40	AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI PA 2	Sentenza	101	11/06/2014
880328	30/10/2013	471,25	3471	40	AGENZIA ENTRATE- UFF. PA 2	Sentenza	965	23/12/2014
868569	24/10/2013	86,46	4840	10	RISCOSSIONE SICILIANE	Sentenza	972	23/12/2014
859935	21/10/2013	1.108,84	3471	10	ING. DE FORTIS	Sentenza	1052	23/12/2014
859935	21/10/2013	4.889,45	24074	0	ING. DE FORTIS	Sentenza	1052	23/12/2014
763640	19/09/2013	14.758,01	3459	10	AVV. FAZIO ANTONINA	Sentenza	981	23/12/2014
760948	24/09/2013	268,57	3471	10	RISCOSSIONE SICILIA S.P.A.	Sentenza	871	23/12/2014
760468	01/10/2013	29.930,13	3471	10	IMPRESA ANZALONE LUIGI & C. SRL	Sentenza	748	23/12/2014
740612	19/09/2013	223,62	3471	10	CONCESSIONARIO EQUITALIA	Sentenza	767	23/12/2014
648533	01/08/2013	1.250,00	3471	40	C.T.U. ING. SEBASTIANO GRILLO	Sentenza	745	23/12/2014
647435	01/08/2013	25.435,94	3471	10	CARNESI GAETANA MARIA E AVV. SALVATORE	Sentenza	643	23/12/2014
643714	31/07/2013	1.508,00	3471	40	ANAS S.P.A.	Sentenza	595	23/12/2014
579786	24/07/2013	190,50	3471	40	AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO TERRITORI	Sentenza	603	23/12/2014
566576	12/07/2013	185,50	3471	40	AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI PALERMO	Sentenza	597	23/12/2014
440856	31/05/2013	2.105.217,97	3471	40	I.T.E.R. SOCIETA' COOPERATIVA RAVENNATI	Sentenza	554	23/12/2014
438257	30/05/2013	1.189,43	3471	40	ING. LELLO ANAV	Sentenza	489	23/12/2014
438257	30/05/2013	6.360,97	3471	80	ING. LELLO ANAV	Sentenza	489	23/12/2014
436201	29/05/2013	2.774,39	3471	10	AVV. GIORGIA DAMIANI	Sentenza	537	23/12/2014
436062	22/05/2014	1.396,50	3471	10	ODIERNA CONTINO RAFFELE E CIVILTÀ ANNA	Sentenza	1222	23/12/2014
433076	23/05/2014	55.149,00	3471	10	AGENZIA DELLE ENTRATE	Sentenza	1223	23/12/2014
427354	27/05/2013	24.840,44	3471	10	AVV. MARIA GUERIO	Sentenza	495	23/12/2014
410683	21/05/2014	1.566,16	3471	10	ING. SERGIO CASSARA'	Sentenza	1219	23/12/2014
372170	13/05/2013	283,32	3471	10	AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI PALERMO	Sentenza	528	23/12/2014
352412	13/05/2013	26.431,13	3471	10	IMPRESA C.G. COSTRUZIONI S.R.L.	Sentenza	569	23/12/2014
351537	22/04/2014	8.717,50	3471	10	AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO TERRITORI	Sentenza	1210	23/12/2014
294201	08/04/2014	7.230,50	3471	10	AGENZIA DELLE ENTRATE	Sentenza	1110	23/12/2014
230443	19/03/2014	561,82	4833	10	RISCOSSIONE SICILIA S.P.A.	Sentenza	1081	23/12/2014
227024	14/03/2014	55.602,42	3471	10	DITTE VARIE	Espropri	278	26/11/2014
227024	14/03/2014	1.083.417,10	20661	10	DITTE VARIE	Espropri	278	26/11/2014
177592	05/03/2013	215,18	3471	10	RISCOSSIONE SICILIA S.P.A.	Sentenza	414	23/12/2014
164950	04/03/2013	10.225,14	3471	10	ARCH. UGO ARIOTTI	Sentenza	344	10/12/2014
137735	20/02/2013	518,00	3471	40	AGENZIA DELLE ENTRATE DI PALERMO	Sentenza	299	10/12/2014
121950	18/02/2013	185,00	3471	40	AGENZIA DELLE ENTRATE DI PALERMO	Sentenza	301	10/12/2014
109234	11/02/2013	3.697,94	3471	40	EQUITALIA SUD S.P.A.	Sentenza	197	11/06/2014
108336	11/02/2013	23.471,76	3471	40	SIG. FERRARA PIETRO	Sentenza	350	10/12/2014
108258	11/02/2013	217,24	3471	40	AGENZIA DELLE ENTRATE DI PALERMO	Sentenza	289	10/12/2014
101173	13/02/2013	188,00	3471	40	AGENZIA DELLE ENTRATE DI PALERMO	Sentenza	300	10/12/2014
100938	14/02/2013	249,38	3471	10	SERIT SICILIA S.P.A.	Sentenza	210	11/06/2014
100557	07/02/2013	188,00	3471	40	AGENZIA DELLE ENTRATE DI PALERMO	Sentenza	298	10/12/2014
100056	07/02/2013	255,36	3471	40	RISCOSSIONE SICILIA SPA	Sentenza	287	10/12/2014
30274	21/01/2014	2.328,27	3471	10	C.T.U. ING. SERGIO CASSARA'	Sentenza	1097	23/12/2014
99754	07/02/2013	1.160,80	3471	10	IMBESI MARIA	Sentenza	510	23/12/2014
99579	13/02/2013	183,00	3471	40	AGENZIA DELLE ENTRATE DI PALERMO	Sentenza	297	10/12/2014
31036	22/01/2013	359,00	3471	40	AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI PALERMO	Sentenza	294	10/12/2014
31098	22/01/2013	185,00	3471	40	AGENZIA DELLE ENTRATE UFFICIO DI PALERMO	Sentenza	293	10/12/2014
31156	22/01/2013	185,00	3471	40	AGENZIA DELLE ENTRATE - UFFICIO DI PALERMO	Sentenza	295	10/12/2014
85156	06/02/2013	291.590,53	3471	10	FONDAZIONI SPECIALI S.P.A.	Sentenza	171	11/06/2014
84802	05/02/2013	944,00	3471	40	AGENZIA DELLE ENTRATE DI PALERMO	Sentenza	288	10/12/2014
64227	25/01/2013	119,95	3471	40	RISCOSSIONE SICILIA S.P.A.	Sentenza	351	10/12/2014
60559	25/01/2013	176,00	3471	10	AGENZIA DELLE ENTRATE DI PALERMO	Sentenza	559	23/12/2014
58271	25/01/2013	851,88	3471	10	RISCOSSIONE SICILIA S.P.A.	Sentenza	296	10/12/2014
44191	22/01/2013	191,00	3471	40	AGENZIA DELLES ENTRATE DI PALERMO	Sentenza	116	11/06/2014
3.870.494,19								

Tabella "G"

AREA	SETTORE/SERVIZI	UFFICIO	IMPORTO 2014
Area della Gestione del Territorio	Settore OO.PP. e Manutenzione	Servizio Amministrativo e Gestione Sinistri	
Area della Gestione del Territorio	Settore OO.PP. e Manutenzione	Servizio OO.PP. e Manutenzione	
Area della Gestione del Territorio	Ufficio Impianti cimiteriali	Dirigente responsabile Impianti Cimiteriali	53.354,41
Area della Gestione del Territorio	Settore Città Storica	Servizio Amministrativo Città Storica	619.473,92
Area della Gestione del Territorio	Settore OO.PP. e Manutenzione	Servizio Protezione Civile e Sicurezza	740,00
Area della Gestione del Territorio	Settore OO.PP. e Manutenzione	Servizio OO.PP. e Manutenzione	16.534,82
Area della Gestione del Territorio	Settore OO.PP. e Manutenzione	Servizio Amministrativo e Gestione Sinistri	3.161.259,71
Area della Gestione del Territorio	Ufficio Impianti cimiteriali	Dirigente responsabile Impianti Cimiteriali	4.104,90
Area della Gestione del Territorio	Settore Manutenzione e COIME	Dirigente Responsabile	332.431,93
			4.187.899,69

### Area della Cittadinanza sociale,

che accopra gli Uffici che si occupano dei Servizi Infanzia, Adolescenza e Servizi per la famiglia, Servizio Persone con Disabilità, Anziani e Fragili, Servizio Comunità, Contrastio alla Povertà e Sicurezza Sociale e Servizio Dignità Dell'Abitare, con un incidenza complessiva nel 2014 di € 4.497.400,74, distinta tra gli Uffici dell'Area come indicato nella Tabella "H" che segue:

**Tabella "H"**

AREA	SETTORE/SERVIZI	UFFICIO	IMPORTO 2014
Area della Cittadinanza Sociale	Settore Cittadinanza sociale	Dirigente settore	
Area della Cittadinanza Sociale	Settore Servizi Socio-Assistenziali	Servizio Interventi Socio-Assistenziali ed integrazione sociale	
Area della Cittadinanza Sociale	Settore Servizi Socio-Assistenziali	Servizio Planificazione Sociale e gestione servizi sociali territoriali	15.760,69
Area della Cittadinanza Sociale	Settore Servizi Socio-Assistenziali	Servizio Interventi Socio-Assistenziali ed integrazione sociale	3.689.247,94
Area della Cittadinanza Sociale	Settore Servizi Socio-Assistenziali	Servizio Assegnazioni, Sostegno all'affitto e contenzioso	29.958,73
Area della Cittadinanza Sociale	Settore Servizi Socio-Assistenziali	Servizio Interventi Socio-Assistenziali ed integrazione sociale	762.433,38
			4.497.400,74

Di cui € 4.482.171,36 da lettera a) Sentenze Esecutive ed lett. e) Beni e Servizi per € 15.229,38.

### Area della Polizia Municipale

**Tabella "I"**

AREA	SETTORE/SERVIZI	UFFICIO	IMPORTO 2014
Area della Polizia Municipale	Corpo di Polizia Municipale	Servizio Mobilità, rilascio concessioni e suolo	
Area della Polizia Municipale	Corpo di Polizia Municipale	Capo Area Comandante di Polizia Municipale	188.845,69
Area della Polizia Municipale	Corpo di Polizia Municipale	Servizio Sicurezza sedi	
Area della Polizia Municipale	Corpo di Polizia Municipale	Servizio AA.GG. e procedure sanzionatorie	438.354,87
			627.200,56

L'analisi condotta denuncia come un numero elevato, in termini numerici, di debiti fuori bilancio scaturisce dall'Area della Polizia Municipale, fenomeno questo da addebitare al contenzioso scaturente dalle Sanzioni Amministrative del Codice della Strada riconducibile all'Ufficio Servizio AA.GG. e procedure sanzionatorie, il cui importo è tutto derivante da lettera a) Sentenze esecutive.

La breve disamina suindicata, limitata all'anno 2014, conduce ad affermare che le Aree ove si è registrata la maggiore incidenza di riconoscimento debiti fuori Bilancio, sono quelle di cui alla successiva Tabella "L", che sono pari al 86% (€ 117.435.904,32/ € 136.573.421,41) del fenomeno dei debiti fuori bilancio:

**Tabella "L"**

AREA	Somma di IMPORTO 2014	Somma di IMPORTO 2015	Somma di IMPORTO 2016	Somma di IMPORTO 2017	Somma di IMPORTO 2018	TOTALE
Area della Cittadinanza Sociale	4.497.400,74	8.555.082,42	9.217.956,21	11.817.617,64	6.710.535,16	40.798.592,17
Area della Gestione del Territorio (Area Amministrativa della RUI)	4.187.899,69	5.744.406,41	3.748.708,92	7.155.837,09	3.493.361,97	24.330.214,08
Area della Gestione del Territorio	12.733.477,05	9.515.491,31	6.267.387,08	791.235,35	78.859,65	29.386.450,44
Area della Gestione del Territorio (Area Tecnica RUI)	3.870.494,19	8.375.268,17	4.878.395,19	2.243.089,69	512.841,57	19.880.088,81
Area della Polizia Municipale	627.200,56	1.001.739,66	457.884,37	593.215,31	360.518,92	3.040.558,82
	<b>25.916.472,23</b>	<b>33.191.987,97</b>	<b>24.570.331,77</b>	<b>22.600.995,08</b>	<b>11.156.117,27</b>	<b>117.435.904,32</b>

Nei termini di cui sopra la relazione determina il conseguimento dell'Obiettivo 1/S, con scadenza 31 marzo 2019, denominato "*predisposizione di una relazione che analizzi il fenomeno dei debiti fuori bilancio nel periodo 2014/2018 distinte per tipologie e per Area proponente*", nell'ambito dell'Azione 3 – Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanazione di atti vincolanti.

IL RAGIONIERE/ GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile





COMUNE DI PALERMO  
AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE,  
TRIBUTI E PATRIMONIO  
Il Ragioniere Generale

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Via Roma, n. 209 – 90133 PALERMO  
Tel. 0917403601 – Fax 0917403699  
Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)  
E\_MAIL [ragioneriagenerale@comune.palermo.it](mailto:ragioneriagenerale@comune.palermo.it)

Al Sig. Sindaco  
c/o Ufficio di Gabinetto

Al Sig. Assessore al Bilancio  
Dott. R. D'Agostino

Al Sig. Segretario Generale  
Dott. A. Le Donne

Prot. n. 740289 del 30.05.2019

Oggetto: Determinazione del Segretario Generale n. 35 del 05.12.2018 ad oggetto:  
*"Deliberazione di G.C. n. 115 del 08.11.2018 – Azione 3 – Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanazione di atti vincolanti – Costituzione gruppo di lavoro"* – misure per l'attuazione dell'obiettivo strategico approvato dalla G.C. con deliberazione n. 155 del 08.11.2018 – AZIONE 3 – trasmissione 2<sup>a</sup> relazione.

Con la determinazione del Sig. Segretario Generale in oggetto indicata, in esecuzione della Deliberazione di Giunta comunale n. 155 del 08.11.2018, segnatamente dell'obiettivo strategico *"Azione 3 Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanazione di atti vincolanti – Costituzione gruppo di lavoro"*, allo scrivente è stata formalmente assegnata l'attuazione, con onere di provvedere in piena autonomia alla costituzione *"entro 5 giorni lavorativi"*, di mirati gruppi di lavoro, con il diretto coinvolgimento delle competenti funzioni dirigenziali dell'Area, nonché, entro 15 giorni dalla costituzione

dei detti gruppi, all'elaborazione di obiettivi specifici da definire a mezzo apposite schede descrittive.

Il gruppo di lavoro è stato appositamente costituito con nota prot. n. 1746574 del 07.12.2018 e lo scrivente, in uno con il verbale di riunione del 17.12.2018, ha determinato gli obiettivi operativi specifici che, corredati degli indicatori di risultato, del peso ponderale e della tempistica di realizzazione, sono stati trasmessi all'Amministrazione attiva con nota prot. n. 1782790 del 17.12.2018.

Il primo obiettivo, con scadenza 31 marzo 2019, è stato definito con la predisposizione della Relazione di cui alla nota prot. n. 533826 del 27.03.2019, contenente un'approfondita analisi del fenomeno dei debiti fuori bilancio rilevato al Comune di Palermo nel periodo 2014/2018, distinto per tipologie e per Area proponente.

Il secondo obiettivo è stato individuato nella *"predisposizione e trasmissione di un dossier contenente i principali fattori che secondo i documenti agli atti della Ragioneria Generale hanno determinato e determinano per il periodo considerato il fenomeno dei debiti fuori bilancio"*.

Secondo la scheda obiettivo approvata dall'Amministrazione attiva, il superiore obiettivo deve essere conseguito entro la data del 31.05.2019.

\*\*\*\*\*

#### Evoluzione dei debiti fuori Bilancio al Comune di Palermo

Con la precedente relazione prot. n. 533826 del 27.03.2019 si è rappresentato, tra l'altro, il trend del fenomeno dei debiti fuori bilancio rilevati all'interno del Comune di Palermo sia in termini numerici che in termini statistici:

**Tabella "A"**



**Evoluzione Debiti fuori Bilancio**

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>TOTALE</b>
lettera a) Sentenze esecutive	29.361.411,50	26.731.376,26	23.516.120,88	20.989.691,01	13.105.680,56	113.704.280,21
lettera d) Procedure espropriative	1.540.224,58	8.549.416,28	118.247,63	430.493,23		10.638.381,72
lettera e) Beni e servizi	899.065,58		4.142.009,51	7.189.684,39		12.230.759,48
	<b>31.800.701,66</b>	<b>35.280.792,54</b>	<b>27.776.378,02</b>	<b>28.609.868,63</b>	<b>13.105.680,56</b>	<b>136.573.421,41</b>

A titolo di precisazione dei dati già forniti con riferimento a quello rilevato ed esposto per l'annualità 2018, si deve segnalare che n. 91 proposte di deliberazione di riconoscimento di Debiti fuori Bilancio, per un importo complessivo pari ad € 5.351.933,26, stante l'impossibilità ad essere approvate entro l'esercizio finanziario, sono state oggetto di restituzione agli Uffici proponenti da parte del Consiglio comunale, del Collegio dei Revisori e dalla Commissione Bilancio.

Le stesse saranno certamente riproposte dagli Uffici nel corso del corrente esercizio finanziario, su cui graverà il correlato onere, fermo restando che probabilmente alcuni di questi debiti, visto il prolungarsi dei tempi, si tradurranno (o si sono già tradotti) in decreti ingiuntivi o assegnazioni giudiziarie con aggravio di oneri aggiuntivi per l'Amministrazione. Le dette iniziative di restituzione, peraltro, hanno determinato la deficitarietà strutturale dell'Ente sotto il profilo dello specifico nuovo parametro.

Il dettaglio delle fattispecie dei Debiti fuori Bilancio ancora da riconoscere sono:

- Lett. a) € 1.639.849,50
- Lett. d) € 22.134,00
- Lett. e) € 3.689.949,76

Di detti provvedimenti il 61% sono da attribuire all'Area della Cittadinanza solidale come segue:

**Tabella "B"**

Servizio	Importo
Servizio Ricovero minori con provvedimenti disposti dall'Autorità Giudiziaria minore	2.142.159,03
Prestazioni Socio Sanitarie rese dall'A.S.P. nelle residenze sanitarie assistite a favore di Anziani e Malati di Alzheimer con compartecipazione della retta	365.919,45
Ricovero Anziani malati psichici con provvedimento dell'Autorità Giudiziaria	744.889,89
	<b>3.252.968,37</b>

**Modalità di approccio**

Il secondo step ha visto coinvolto il gruppo di lavoro nell'individuazione dei fattori più significativi e ricorrenti che hanno determinato e/o determinano il fenomeno dei debiti fuori bilancio.

Si è, quindi, ritenuto necessario individuare un campione rappresentativo di provvedimenti da analizzare e per ognuno di essi il gruppo di lavoro è stato incaricato di redigere delle schede sintetiche interne ove siano descritti i seguenti elementi:

- 1.- indicazione dell'ipotesi di cui al comma 1 dell'art.194;
- 2.- indicazione degli Uffici che hanno prodotto il debito fuori bilancio, con esplicitazione della sorte ed eventualmente di ulteriori oneri aggiuntivi (con specificazione della loro natura);
- 3.- descrizione dell'evento che ha determinato il debito fuori bilancio;
- 4.- individuazione delle cause che hanno determinato e determinano il debito;
- 5.- individuazione delle possibili misure correttive, ove possibile.

Il campione esaminato ha avuto riguardo ai provvedimenti delle Aree/Settori/Uffici ove si sono registrate le incidenze più significative di Debiti fuori Bilancio nel periodo 2014/2018 ed è sicuramente significativo in quanto il numero

delle proposte esaminate ha avuto riguardo all'intera popolazione per quanto attiene l'Area della Polizia Municipale e l'Area della Cittadinanza Sociale, mentre in altri casi il campione è stato pari ad oltre il 90% come nel caso dell'Area Gestione del Territorio - "Gestione Sinistri"(legato ad un problema di rinvenimento in archivio degli atti).

Pertanto, gli Uffici interessati sono qui di seguito indicati:

1. Area Gestione del Territorio, che incardina e/o incardinava l'Ufficio "Gestione Sinistri";
2. Area della Cittadinanza sociale, che accorpa gli Uffici che si occupano dei Servizi Infanzia, Adolescenza e Servizi per la famiglia, Servizio Persone con Disabilità, Anziani e Fragili, Servizio Comunità, Contrasto alla Povertà e Sicurezza Sociale e Servizio Dignità Dell'Abitare;
3. Area della Polizia Municipale, ricorsi avverso le sanzioni amministrative del Codice della Strada e ricorsi per mancato pagamento per l'attività di ricovero e custodia presso le depositerie giudiziali di veicoli a motore sottoposti a sequestro su provvedimenti della Polizia Municipale

ed il numero dei provvedimenti complessivi determinanti il fenomeno dei debiti fuori bilancio nel periodo in considerazione e relativamente alle Aree di maggiore incidenza.

#### **Tabella "C"**

Area della Gestione del Territorio - Gestione Sinistri						
	2014	2015	2016	2017	2018	TOTALE
Importo	3.926.018,51	3.923.741,68	3.050.395,61	5.859.524,35	2.892.140,60	19.651.820,75
Numero di provvedimenti	349	150	240	837	127	1.703
Area della Polizia Municipale						
	2014	2015	2016	2017	2018	TOTALE
Importo	627.200,56	1.001.739,66	457.884,37	593.215,31	360.518,92	3.040.558,82
Numero di provvedimenti	206	253	156	405	221	1.241
Area della Cittadinanza Sociale						
	2014	2015	2016	2017	2018	TOTALE
Importo	4.497.400,74	8.555.082	9.217.956,21	11.817.617,64	6.710.535,16	40.798.592,17
Numero di provvedimenti	83	70	81	216	95	545

Sono stati quindi costituiti dei sottogruppi in maniera da assegnare ad ognuno dei componenti del Gruppo un certo numero di provvedimenti da analizzare:

- 1.- il Dott. Torregrossa e la Dott.ssa Busà per ciò che attiene i debiti fuori bilancio derivanti dalla "*Gestione Sinistri*";
- 2.- il Dott. Ferrara e la Dott.ssa La Rosa per ciò che attiene i debiti fuori bilancio complessivamente derivanti dalla prestazione dell'Area della "*Cittadinanza Sociale*";
- 3.- il Dott. Donia ed il Dott. Notaro per ciò che attiene i debiti fuori bilancio complessivamente derivanti dall'Area della "*Polizia Municipale*".

La compilazione della scheda ha necessitato, quindi, la completa disamina del provvedimento di Debito fuori Bilancio e dei suoi allegati al fine di individuare le cause provocanti il fenomeno e ove possibile determinare fin da ora, anche se sarà oggetto di successivo step, le azioni correttive volte ad eliminare/contrarre il fenomeno.

Quindi, particolare attenzione è stata posta alle motivazioni indicate nella Sentenza che ha condotto alla condanna del Comune di Palermo per le tipologie di cui alla lettera a), mentre estremamente importante si è rilevato il contenuto degli allegati e la narrativa della deliberazione per la tipologie di debiti di cui alla lettera e).

### Esito delle attività del Gruppo

#### **1. Area della Gestione del Territorio - Ufficio "Gestione Sinistri"**

Le fattispecie sono tutte riconducibili all'art. 194, comma 1, lett. a) del D.Lgs. 267/2000 "*Sentenze esecutive*". Orbene la prima disamina che è stata effettuata ha avuto riguardo al complessivo importo riconosciuto ed alla individuazione della cosiddetta "Sorte capitale", ossia l'importo originario posto a carico del Comune di

Palermo e la quota di "Oneri aggiuntivi" all'interno del quale sono state inserite tutte le spese a titolo di interessi e rivalutazione, spese legali, compensi avvocati, imposta di registro, etc.

**Tabella "D"**

	2014	2015 (*)	2016	2017	2018	TOTALE
<b>Totale</b>	3.926.018,51	400.625,51	3.050.395,61	5.859.524,35	2.892.140,60	<b>16.128.704,58</b>
<b>Oneri aggiuntivi</b>	€. 683.503,21	64.481,03	1.311.540,16	3.022.239,88	725.366,21	<b>5.123.627,28</b>

(\*) Per l'anno 2015 per problemi di reperimento degli atti in archivio è stato esaminato il 10% della popolazione;

La fattispecie di tali debiti è particolare in quanto la causa/fattore che determina l'insorgere di un Debito fuori Bilancio è la Sentenza dell'Autorità Giudiziaria di condanna del Comune di Palermo per tutte le anomalie ed i dissesti della pavimentazione stradale e dei marciapiedi del territorio cittadino che hanno causato incidenti e/o infortuni di qualsiasi tipo.

La problematica è alquanto complessa nella considerazione che il Comune di Palermo, in seno al Contratto di Servizio stipulato con la Società RAP S.p.A. il 06.08.2014, ha previsto l'affidamento del "*Servizio di Tutela e Manutenzione della Rete Stradale*".

Si tratta di un servizio integrato che prevede un servizio di sorveglianza e monitoraggio costante degli ammaloramenti che si presentano sulle strade e sui marciapiedi cittadini, un servizio di emergenza e pronto intervento per il ripristino di inefficienze strutturali puntuali e circoscritte su qualsiasi tipo di pavimentazione nei casi in cui sussista pericolo immediato e potenziale e / o potenziale di pubblica incolumità, un servizio di manutenzione preventivata del manto stradale e dei marciapiedi, ed un servizio di gestione tecnico/amministrativa dei sinistri stradali e gestione contenzioso, ognuno con un preciso corrispettivo previo svolgimento di determinate attività.

Lo stesso art. 11 del contratto in argomento riconosce la Società come "custode", ai sensi e per gli effetti dell'art. 2051 codice civile, delle strade e marciapiedi pubblici oggetto di sorveglianza, monitoraggio e manutenzione ordinaria e straordinaria.

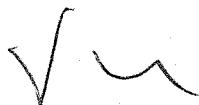
Quindi, espresse previsioni contrattuali indicano che "*la Società Rap è responsabile in via esclusiva del risarcimento di danni che siano diretta conseguenza di inadempimenti, parziali o totali, della stessa in ordine alla esecuzione delle attività e degli obblighi relativi al Servizio di Tutela e Manutenzione della rete stradale*".

Inoltre, con riferimento al Servizio di gestione tecnico/amministrativa dei sinistri stradali e gestione contenzioso, la Società deve garantire la gestione di tutti i sinistri derivanti da anomalie stradali e/o pedonali per il tramite dei propri uffici specificamente costituiti con la dotazione delle necessarie professionalità atte a curare l'iter tecnico/amministrativo delle pratiche, oltre che la sottoscrizione di una polizza assicurativa che lasci indenne e/o rimborsi gli oneri sostenuti.

Pertanto, possiamo affermare che, per quanto sopra, la causa principale dei sinistri de *quibus* è rinvenibile, *in primis*, nella **carenze/inadempienze contrattuali**, da parte della Società, cui spetta sia la gestione extragiudiziaria che giudiziaria dei sinistri, tra cui la composizione transattiva delle vertenze onde prevenire l'insorgere di un contenzioso giudiziario in pregiudizio del Comune.

Nei fatti, il Comune non risulta assistito adeguatamente dalla società in questione sia in sede stragiudiziaria che in sede giudiziaria, considerato che in fase stragiudiziaria le molteplici richieste risarcitorie, pervenute a Rap, non trovano una composizione transattiva, facendo evolvere il contenzioso, inevitabilmente, in sede giudiziaria, con il lievitare di oneri aggiuntivi derivanti da spese legali, interessi e spese di registrazione sentenze.

Parimenti, in sede di giudizio, è risultato poco efficace per l'Amministrazione ritenere e dichiarare il proprio difetto di legittimazione passiva, affermando la legittimazione processuale in capo a RAP, quale soggetto affidatario della



sorveglianza e manutenzione della rete stradale, in virtù del vigente contratto di servizio.

La giurisprudenza di legittimità ritiene, infatti, che il contratto di servizio invocato in sede di giudizio dal Comune convenuto spieghi la propria efficacia tra le parti contraenti, ma non possa intervenire nei confronti degli utenti della strada, posto che in tale ipotesi il contratto di appalto costituisce soltanto lo strumento tecnico-giuridico per la realizzazione in concreto del compito istituzionale, proprio dell'ente territoriale, di provvedere alla manutenzione, gestione e pulizia di un bene di sua proprietà ai sensi dell'art. 14 del codice della strada <sup>(1)</sup>. Di conseguenza, essendo il Comune il proprietario della strada, lo stesso è da ritenere custode della strada medesima in relazione a fatti derivanti dall'azione od omissione dell'altro contraente, non sussistendo l'obbligo dell'utente della strada di conoscere il contenuto del contratto.

All'opposto, la Partecipata ha assunto sistematicamente una posizione processuale di conflitto nei riguardi dell'Amministrazione Comunale <sup>(2)</sup>.

In definitiva, l'esito finale del giudizio vede il Comune soccombente, in qualità di ente proprietario della strada.

Ed ancora, il citato contratto preveda che "*l'Amministrazione Comunale rimane, in ogni caso sollevata e manlevata dalla Società Rap da ogni civile responsabilità per il risarcimento per danni per sinistri a seguito di pronunce di condanna emesse dall'Autorità Giudiziaria, ivi incluse quelle fondate sull'attribuzione di responsabilità al Comune in qualità di ente territoriale proprietario della rete viaria cittadina; in ogni caso verranno operate le relative compensazioni ex. art. 1252 c.c. tra i corrispettivi contrattuali dovuti alla società e le somme dovuti a terzi in virtù dei provvedimenti giudiziari di condanna del Comune per inadempimenti contrattuali ascrivibili a Rap nella gestione del servizio di Tutela e Manutenzione della rete stradale*", l'azione di rivalsa nei confronti della Società è

---

<sup>(1)</sup> Cfr. Cassazione Civile n. 1691/2009.

<sup>(2)</sup> Come segnalato dalla stessa Avvocatura Comunale con nota n. 173685 del 01.03.2017.

affidata all'attività gestionale degli uffici competenti, non senza difficoltà anche legate al contradditorio che Rap sostiene circa la diversa interpretazione delle clausole relative all'obbligazione di custodia ex art. 2051 c.c. e del connesso servizio di sorveglianza e monitoraggio circoscritto, a parere della società, alle aree programmate o da programmare <sup>(3)</sup>.

Pertanto, le accennate previsioni contrattuali di cui all'art. 11 del contratto di servizio con RAP s.p.a. non garantiscono il Comune sotto ben tre aspetti:

1. la manutenzione stradale;
2. la gestione dei sinistri in fase stragiudiziaria;
3. la gestione del contenzioso in fase giudiziaria.

E' evidente, dunque, che la revisione contrattuale in *subiecta materia* si pone necessaria, urgente e non più differibile dall'Amministrazione attiva, in quanto a fronte di un corposo corrispettivo pari ad € 2.016.880,00 oltre IVA alcuna prestazione e/o beneficio di nessun tipo derivano a favore della collettività e/o del Comune di Palermo, con potenziali profili di lesione del pubblico erario.

Tra le altre cause scatenanti occorre menzionare la lamentata carenza di dotazione di personale qualificato all'istruttoria dei debiti di che trattasi, che, ancorchè non qualificabile come causa della formazione dei debiti, è sicuramente individuabile come causa di difficoltà di conclusione delle procedure di pagamento entro il termine di 120 dalla notificazione del titolo esecutivo, ai sensi dell'art. 14 del d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 convertito nella legge 28 febbraio 1997, n. 30.

Detto ritardo, unitamente all'alto numero di sinistri, determina, inevitabilmente l'inammissibile aumento della spesa per oneri aggiuntivi, con ulteriori profili di lesione del pubblico erario.

---

<sup>(3)</sup> Cfr. nota Rap 0038179-19.12.2018, assunta al protocollo del Comune col n. 1812264 del 27.12.2018;

## **2. Area della Polizia Municipale**

L'analisi è stata condotta sui debiti fuori bilancio rientranti nella fattispecie di cui all'art. 194, comma 1, lett. A) del D. lgs. 267/2000 "sentenze esecutive" - Cfr. Tabella "E" - da ricondurre per la quasi totalità a ricorsi proposti dai soggetti destinatari delle sanzioni amministrative del codice della Strada, nonché alle Sentenze rese per il mancato pagamento dei Corrispettivi per depositaria e spese di giudizio per l'attività di ricovero e custodia presso le depositarie giudiziali di veicoli a motore sottoposti a sequestro su provvedimenti della Polizia Municipale - Cfr. Tabella "F".

**Tabella "E"**

UFFICIO	2014	2015	2016	2017	2018	TOTALE
Servizio Mobilità, rilascio concessioni e suolo					15.319,02	15.319,02
Capo Area Comandante di Polizia Municipale	188.645,69	116.149,94	606,75	11.459,84		317.062,22
Servizio Sicurezza sedi					13.203,08	13.203,08
Servizio AA.GG. e procedure sanzionatorie	438.354,87	885.589,72	457.277,62	581.755,47	331.996,82	2.694.974,50
	627.200,56	1.001.739,66	457.884,37	593.215,31	360.518,92	3.040.558,82
Numero di provvedimenti	206	253	156	405	221	1.241

**Tabella "F"**

TIPOLOGIA	2014	2015	2016	2017	2018	TOTALE
Sanzioni amministrative ai Codice della Strada	331.797,99	363.076,19	162.894,46	256.602,30	339.720,35	1.454.091,29
Depositeria veicoli sequestrati da Polizia Municipale	295.402,57	638.663,47	294.989,91	336.613,01	20.798,57	1.586.467,53
	627.200,56	1.001.739,66	457.884,37	593.215,31	360.518,92	3.040.558,82

### **1) Sanzioni amministrative per violazione Codice della Strada**

L'analisi condotta ha rilevato che nella quasi totalità dei casi il Comune di Palermo viene condannato all'annullamento della sanzione amministrativa elevata dal Corpo di Polizia Municipale ed al pagamento degli oneri aggiuntivi da imputare alle spese legali ed all'imposta di registro. Per cui gli importi riconosciuti sono esclusivamente a titolo di oneri aggiuntivi, mentre per quanto attiene l'importo scaturente dall'annullamento della sanzione non è stato possibile quantificarlo con gli atti in possesso della scrivente.

Da un punto di vista strettamente statistico, si può affermare che nel corso del periodo in esame i ricorsi avverso le sanzioni amministrative al Codice della Strada elevate dal Comune di Palermo sono "costati" in termini di risorse aggiuntive la media unitaria di € 426,17.

**Tabella "G"**

	importo debito riconosciuto	Soggetti beneficiari	Media
2014	331.797,99	646	513,62
2015	363.076,19	752	482,81
2016	162.894,46	447	364,42
2017	256.602,30	794	323,18
2018	339.720,35	773	439,48
	<b>1.454.091,29</b>	<b>3.412</b>	<b>426,17</b>

Le cause e/o i fattori che sono stati individuati dall'analisi dei provvedimenti hanno riguardo quasi esclusivamente alla circostanza che l'autorità giudiziaria (Giudice di pace e/o Tribunale di Palermo) condanna il Comune di Palermo, quasi sempre in primo grado, atteso che la notifica dell'avviso ex art. 140 del Codice di Procedura Civile è stata effettuata da un soggetto privato non legittimato a compiere gli adempimenti previsti dalla legge. Nella motivazione di condanna è prevalentemente riportato che da orientamento giurisprudenziale costante della Corte di Cassazione "*quando il legislatore prescrive, per l'esecuzione di una notificazione il ricorso alla raccomandata con avviso di ricevimento non può che fare riferimento al cosiddetto servizio postale universale fornito dall'Ente Poste su tutto il territorio nazionale, con la conseguenza che qualora tale adempimento sia affidato ad un agenzia privata di recapito, esso non è conforme alla formalità prescritta dall'art. 140 cod. proc. Civ. e pertanto non è idoneo al perfezionamento del procedimento notificatorio (Cass. Sent. 11095/2008 e ord. 27021/2014)"*.

La riflessione che scaturisce dalla disamina degli atti visionati è sul perché non si è proceduto alla modifica della notifica degli avvisi ex art. 140 del C.p.C. tramite Poste Italiane atteso l'orientamento giurisprudenziale costante e la sistematica condanna del Comune di Palermo.

La criticità dovrebbe essere oggi superata dall'approvazione della legge 4 agosto 2017 n. 124 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), che ha introdotto una rilevante novità nell'ambito delle notifiche a mezzo posta degli atti giudiziari e dei verbali di violazione del codice della strada, ovvero la liberalizzazione dei servizi postali facendo venir meno il pluriennale monopolio detenuto da Poste Italiane. Difatti, l'art. 1, commi 57 e 58, Legge 124/2017, ha abrogato l'art. 4 del D. Lgs. n. 261/1999 ed ha inserito la possibilità di rilasciare nuove licenze a soggetti diversi dalle Poste Italiane per notifiche di atti giudiziari ex Legge n. 890/1982 e per notifiche di atti giudiziari per violazione del Codice della Strada.

Nel corso dell'analisi condotta, oltre alla problematica della notifica, sono stati comunque rilevati alcuni casi limite da ricondurre a disfunzioni organizzative dell'Ufficio e/o alle metodiche utilizzate, anche se il numero dei provvedimenti da gestire è effettivamente elevato.

Sono stati infatti registrati ritardi nella predisposizione dei provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio giustificati dalla carenza di personale, circostanza questa che viene da parte di alcuni legali esterni attentamente monitorata (tanto da averne fatto una vera e propria professione) e comporta allo scadere dei 120 giorni dalla notifica della Sentenza l'avvio delle procedure per la riscossione coattiva delle somme.

Altra disfunzione rilevata è connessa alla circostanza che l'Ufficio, per la quasi totalità dei casi, procede per ogni sentenza alla predisposizione di un provvedimento di debito fuori bilancio, nonostante la ripetitività del provvedimento e la possibilità, usata solo in alcune circostanze, di aggregare

le sentenze in un unico provvedimento. Procedura questa che consentirebbe di snellire e semplificare tutti gli adempimenti successivi a partire dalla predisposizione di un unico provvedimento, alla protocollazione, all'impegno di spesa, alla emissione dei pareri di regolarità contabile e del Collegio dei Revisori, per finire all'approvazione del Consiglio comunale.

Infine, si ritiene segnalare un caso particolare, che discende dalla mancata esecuzione degli adempimenti di una Sentenza emessa nei confronti del Comune di Palermo nel corso del 2012 e regolarmente notificata, che ha comportato il sostenimento di oneri aggiuntivi per il Comune di Palermo in quanto il soggetto ricorrente ha avviato e definito la procedura di riscossione coattiva. La regolare esecuzione della Sentenza 2012 avrebbe evitato le spese per il precezzo ed il pignoramento per complessivi € 1.563,94.

## 2) Corrispettivi per depositaria veicoli a motore e spese di giudizio

L'analisi ha rilevato che il Comune di Palermo viene condannato al pagamento di ingenti spese per l'attività di ricovero e custodia presso le depositarie giudiziali di veicoli a motore sottoposti a sequestro su provvedimenti della Polizia Municipale.

**Tabella "H"**

	Sorte	Oneri aggiuntivi	Totale
2014	295.402,57	-	295.402,57
2015	635.613,32	3.050,15	638.663,47
2016	281.606,64	13.383,27	294.989,91
2017	328.653,28	7.959,73	336.613,01
2018	10.501,84	10.296,73	20.798,57
	<b>1.551.777,65</b>	<b>34.689,88</b>	<b>1.586.467,53</b>

Da quanto indicato nei provvedimenti ai sensi della normativa vigente ed in particolare per quanto specificato in una Circolare del Ministero dell'Interno 300/A/1/34040/101/20/21/4 del 12.07.2001, come modificata dalla Circolare

n. 300/A/1/26711/101/20/21/4 del 21.09.2007 "fino al momento dell'avvio della procedura di alienazione, le spese di custodia del veicolo non ritirato dal proprietario - che sono poste a carico dello stesso unitamente alle sanzioni amministrative pecuniarie - devono essere anticipate dall'Amministrazione da cui dipendono gli organi di Polizia Stradale che hanno proceduto al fermo amministrativo. Le spese di custodia ... graveranno, invece, sull'Amministrazione Finanziaria dal momento dell'avviso di avvenuta ricezione da parte della filiale dell'Agenzia del Demanio competente per l'esecuzione delle procedure di alienazione, della comunicazione di alienabilità del veicolo non ritirato".

La materia è stata negli anni oggetto di discussione e ampio contenzioso ed in ultimo con un parere reso dall'Avvocatura comunale nel corso del 2016 si è addivenuti alla decisione di prestare acquiescenza alle Sentenze e nelle more procedere ai pagamenti correnti.

Pertanto, la causa che ha determinato l'insorgere dei debiti fuori bilancio è da ricondurre probabilmente al mancato pagamento delle fatture emesse dalle depositarie in annualità precedenti la decisione presa dall'Amministrazione di procedere al pagamento, le delibere infatti contengono fatture per annualità dal 2001 in poi.

Si segnala che dalla lettura dei provvedimenti non si ha evidenza se il fenomeno sia definito o in corso di definizione.

Resta invece in sospeso la problematica legata alla circostanza che le somme oggetto di riconoscimento del debito fuori bilancio e successivamente pagate alle ditte depositarie sono somme anticipate dal Comune che saranno "successivamente recuperata nei confronti degli intestatari dei veicoli oggetto della rimozione".

Dalle risultanze contabili si evince che la superiore somma pari ad € 1.586.467,53, impegnata per far fronte ai pagamenti derivanti dal riconoscimento dei debiti fuori bilancio ed anticipata dal Comune non trova

evidenza contabile per quanto attiene l'accertamento della somma, fatta eccezione per l'importo di € 122.959,03 che invece è stato regolarmente accertato. Ma al di là del mero accertamento contabile non si ha alcuna notizia ed informazione sulle procedure di recupero avviate e sul loro iter e ciò anche nella considerazione che contabilmente sul superiore importo non risulta alcuna riscossione.

**3. Area della Cittadinanza Sociale - comma 1 dell'art.194 del D. Lgs. 267/00 lettera "a" - Sentenze Esecutive"**

Il campione esaminato ha avuto riguardo a tutti i provvedimenti relativi a debiti fuori bilancio rientranti nella lettera e) predisposti dall'Area alla cittadinanza sociale nel quinquennio 2014-2018.

Per detto periodo sono stati quantificati gli oneri scaturiti dai provvedimenti per un importo complessivo pari ad € 21.313.186,55, di cui € 18.099.635,46 per Sorte ed € 3.213.551,09 a titolo di Oneri aggiuntivi.

Tra le cause/fattori che hanno determinato l'insorgere del debito fuori bilancio si ritiene doveroso segnalare quanto segue:

1. Decreto Inguntivo e/o Assegnazione Giudiziale per mancato pagamento delle fatture.

- *in primis*, si ritiene segnalare che dall'analisi dei provvedimenti, in alcuni casi, è stato rilevato che nonostante lo stanziamento delle somme nel capitolo ed il previo impegno di spesa l'Ufficio, nonostante in possesso anche delle correlate fatture, non ha emesso il provvedimento dirigenziale di liquidazione con la conseguenza che il creditore ha avviato le procedure di riscossione coattiva con conseguente aggravio ingiustificato di oneri aggiuntivi posti a carico del Comune di Palermo;
- *in secundis*, si sono riscontrati notevoli ritardi nella predisposizione delle proposte di riconoscimento del debito fuori bilancio e nella successiva

fase di liquidazione che hanno determinato un onere aggiuntivo a carico dell'Amministrazione Comunale pari, come detto, a complessivi € 3.213.551,09. Si registra che negli ultimi tempi la Cooperativa invece che avviare la procedura di riscossione coattiva, stante la dichiarazione di impignorabilità resa dal Tesoriere, richiede l'ottemperanza alla Sentenza che vede la nomina da parte della Regione Siciliana di un Commissario ad Acta;

2. Convenzioni e/o Contratti scaduti e conseguente mancanza di stanziamento in bilancio e del previo impegno di spesa (Ricovero minori con decreto del Tribunale per i minori, disagio psichico, assistenza anziani).

L'analisi ha posto in evidenza la prassi, non proprio conforme, seguita dalle Cooperative Sociali che rendono le prestazioni ed i servizi in argomento, che in presenza di Convenzioni sottoscritte *illo-tempore* e ampiamente scadute (31.12.2008 - (disagio psichico, anziani) continuano a svolgere il servizio, è ciò nonostante i ripetuti inviti formulati dal Settore di limitare il numero utenti in base al "bisogno sociale" e di comunicazione della sospensione del servizio. In alcuni casi nonostante vengono invitate a sottoscrivere una nuova Convenzione/Contratto/Atto d'obbligo le Cooperative volutamente evitano la sottoscrizione.

Il Settore ha altresì proceduto in alcuni casi alla restituzione delle fatture ed invitato gli anziani a transitare in altre strutture che invece avevano sottoscritto la Convenzione/Atto d'obbligo, ma senza effettivi benefici.

3. Nonostante la stipula di "Patti di Accreditamento" con alcune strutture per ricovero minori e loro madri (Varie cooperative), la mancanza di risorse nei bilanci precedenti a quello di previsione 2018/2020 per prestazioni rese ha esposto l'Amministrazione alla patologia del Debito Fuori Bilancio.

#### **4. Area della Cittadinanza sociale - Lettera e) "beni e servizi"**

Anche in questo caso il gruppo ha esaminato tutti i provvedimenti relativi a debiti fuori bilancio lettera e) predisposti dall'Area alla cittadinanza solidale nel quinquennio 2014-2018.

Per ogni singola annualità sono stati quantificati gli oneri che sono scaturiti dai provvedimenti secondo l'iter riportato nella Tabella "I", segnalando che trattandosi di debiti ex lettera e) non sono state rilevate spese per oneri aggiuntivi a carico del Comune di Palermo.

**Tabella "I"**

Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	TOTALE
€ 15.229,38	€ 4.199.596,00	€ 3.834.879,94	€ 6.264.631,79	0	€ 14.299.107,73

I provvedimenti esaminati sono stati così raggruppati:

- nella prima, sono compresi di debiti fuori bilancio per prestazioni resa da soggetti in favore di minori per i ricoveri disposti dall'autorità giudiziaria;
- nella seconda, i debiti fuori bilancio riconosciuti in favore della ASP per le prestazioni socio sanitarie nelle residenze sanitarie assistite a favore di anziani e malati di Alzheimer, in applicazione del D.C.P.M. del 14.02.2001;
- nella terza, le spese per i ricoveri di anziani, malati psichici e malati di Alzheimer con provvedimenti dell'autorità minorile;
- nella quarta, sono state comprese delle particolari casistiche, presenti solo nelle annualità 2014 per un importo pari ad € 15.229,38 e nel 2017 per un importo pari ad € 37.665,28 e riportate solo per completezza di informazioni.

Nella tabella che segue sono raggruppati per grandi categorie i debiti fuori bilancio riconoscibili nel quinquennio:

**Tabella "L"**

ANNO	2014	2015	2016	2017	TOTALE
SERVIZIO RICOVERO MINORI CON PROVVEDIMENTI DISPOSTI DALL'AUTORITA' GIUDIZIARIA MINORILE		€ 4.199.596,00	€ 3.834.879,94	€ 4.541.526,17	€ 12.576.002,11
PRESTAZIONI SOCIO SANITARIE RESE DALLA ASP NELLE RESIDENZE SANITARIE ASSISTITE A FAVORE DI AZIANI E MALATI DI ALZAIKER COMPARTECIPAZIONE RETTA DOPO 60 GIORNI				€ 1.280.038,00	€ 1.280.038,00
RICOVERO ANZIANI MALATI PSICHICI CON PROVVEDIMENTO DELL'AURORITA' GIUDIZIARIA				€ 405.402,34	€ 405.402,34
ALTRO	€ 15.229,38			37.665,28	€ 37.665,28
<b>TOTALE DEBITI FUORI BILANCIO RICONOSCIUTI</b>	<b>€ 15.229,38</b>	<b>€ 4.199.596,00</b>	<b>€ 3.834.879,94</b>	<b>€ 6.264.631,79</b>	<b>€ 14.299.107,73</b>

La lettura della tabella mostra come il servizio ricovero minori su disposizione dell'autorità giudiziaria incide per il 89% sul totale dei debiti, la spesa per la compartecipazione alla ASP della retta di ricovero nelle residenze sanitarie assistite oltre il 60 gg di ricovero incide per il 9% ed il ricovero anziani e malati psichiatrici su disposizione del giudice incide in misura pari al 3%.

Tra le criticità rilevate deve segnalarsi il ritardo con cui l'Ufficio predispone i provvedimenti in alcuni casi anche dopo due anni dalla prestazione, a titolo esemplificativo il ricovero minori per € 1.037.046,48, riconosciuto nell'anno 2015 ma per prestazioni eseguite nell'anno 2013, ed ancora il servizio RSA per anziani e malati di Alzheimer in favore dell'ASP riconosciuto nell'anno 2017 è relativo a prestazioni dell'anno 2014/2015/2016.

Inspiegabilmente tale ritardo sembra, dagli atti in possesso della Ragioneria Generale, non aver comportato alcun onere aggiuntivo per l'Amministrazione comunale.

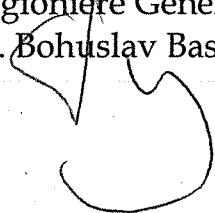
In tutti i provvedimenti esaminati, ad esclusione dei debiti inseriti nella tipologia "altro", il dirigente ha evidenziato che le somme stanziate in bilancio non si sono rilevate sufficienti a copertura del costo del servizio non specificando altra motivazione a supporto.

\*\*\*\*\*

In relazione a tutto quanto sopra, si richiama segnala in questa sede il pacifico orientamento della giurisprudenza contabile secondo cui devono ritenersi sanzionabili tutte le su menzionate, in quanto constituenti gravi irregolarità nella gestione delle spese pubbliche, poiché l'ordinazione irregolare di spese non assunte nei modi di legge e prive altresì di impegno contabile costituisce una violazione di elementari doveri di servizio, connotata altresì da colpa di rilevante gravità, da ciò conseguendone che l'emersione, a seguito di vittorioso giudizio avviato dal creditore insoddisfatto, di danni pubblici corrispondenti alle spese aggiuntive per oneri accessori del credito e per la rifusione delle spese legali e che non possono, quindi, non fare carico all'irregolare ordinatore della spesa.

Tanto si rappresenta ai fini del conseguimento dell'obiettivo denominato 2/S. di cui all'oggetto.

Il Ragioniere Generale  
Dott. Bohuslav Basile





## COMUNE DI PALERMO

### DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

DELIBERAZIONE N 204 DEL 28-11-2019

**OGGETTO:** DIRETTIVA VINCOLANTE PER LE FUNZIONI DIRIGENZIALI DEL COMUNE DI PALERMO FINALIZZATA A CONTRASTARE IL FENOMENO DEI DEBITI FUORI BILANCIO-OBBIETTIVO STRATEGICO "INNOVARE, SEMPLIFICARE E RAZIONALIZZARE LA MACCHINA AMMINISTRATIVA DELL'ENTE" - AZIONE 3 "Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanazione di atti vincolanti".

ESECUSIOME IMMEDIATA

	Pres	Ass.
SINDACO: Orlando Leoluca	P	
VICE SINDACO: Giambrone Fabio	F	

#### ASSESORI:

Prestigiacomo	Maria
D'Agostino	Roberto
Marano	Giovanna
Piampiano	Leopoldo
Mattina	Giuseppe
Catania	Giusto
Darawsha	Adham
Totale N.	

P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
P	
9	

*f. l.  
d*

L'anno duemiladiciannove addì ventotto..... del mese di novembre alle ore 14.25 in Palermo nella sala delle adunanze posta nella sede comunale di Palazzo delle Aquile..... si è adunata la Giunta Municipale per trattare vari argomenti, compreso quello di cui all'oggetto.

Presiede l'adunanza il Sig. *Orlando Leoluca Sindaco*

Partecipa il sottoscritto Sig. *Dott. Antonio La Donnina* Segretario Generale del Comune.

*Il Presidente, riconosciuto legale il numero degli intervenuti, dichiara aperta la seduta.*

## **LA GIUNTA COMUNALE**

Vista l'allegata proposta di deliberazione concernente l'oggetto;

Visto l'allegato foglio pareri;

Dopo opportuna discussione;

Ritenuto che il documento di che trattasi è meritevole di approvazione;

Con votazione unanime resa e verificata nei modi e forme di legge

## **D E L I B E R A**

La proposta di deliberazione riguardante l'oggetto è approvata nel testo allegato alla presente deliberazione e fatta propria.

Con separata unanime votazione espressa in forma palese, il presente provvedimento viene dichiarato **immediatamente eseguibile**.



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI E PATRIMONIO

STAFF DEL RAGIONIERE GENERALE

## PROPOSTA DI PROVVEDIMENTO DELIBERATIVO DI G.C.

(Costituita da n° \_\_\_\_\_ fogli, oltre il presente, e da n° \_\_\_\_\_ allegati)

**OGGETTO:** direttiva vincolante per le funzioni dirigenziali del Comune di Palermo finalizzata a contrastare il fenomeno dei debiti fuori bilancio - obiettivo strategico "Innovare, semplificare e razionalizzare la macchina amministrativa dell'Ente" - AZIONE 3 "Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanazione di atti vincolanti".

**IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO**

**IL DIRIGENTE**

Dott. Bohuslav Basile

Palermo, 14/11/18

**PROPONENTE**



**IL DIRIGENTE/IL FUNZIONARIO**

b.basile@comune.palermo.it

Dott. Bohuslav Basile

**PARERE DEL RESPONSABILE DEL SERVIZIO IN ORDINE ALLA REGOLARITA' TECNICA**  
(Art. 53, Legge n° 142/90 e L.R. n° 48/91 ss.mm.ii. e art.4, comma 3 del "Regolamento dei controlli interni" approvato con Deliberazione di C.C. n°198/2013)

VISTO: si esprime parere favorevole in ordine alla legittimità, alla regolarità e correttezza dell'atto e dell'azione amministrativa

VISTO: si esprime parere contrario per le motivazioni indicate

**IL RESPONSABILE DEL SETTORE**

DATA: 14/11/18

DATA: 27/11/2018



VISTO: IL CAPO AREA

Dott. Bohuslav Basile

VISTO: L'ASSESSORE AL BILANCIO  
Ing. Roberto D'Agostino

**PARERE DEL RESPONSABILE DI RAGIONERIA IN ORDINE ALLA REGOLARITA' CONTABILE**

(Art. 53, Legge n° 142/90 e L.R. n° 48/91 ss.mm.ii.)

VISTO: si esprime parere favorevole

VISTO: si esprime parere contrario per le motivazioni indicate

Parere non dovuto poiché l'atto non comporta oneri riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziario o sul patrimonio dell'Ente.

DATA

14/11/18

**IL RAGIONIERE GENERALE**

**Il Ragioniere Generale**

Dott. Bohuslav Basile



**Controdeduzioni dell'Ufficio Proponente alle Osservazioni di cui in Parere di regolarità contabile e/o rese dal Segretario Generale**

osservazioni controdedotte dal dirigente del servizio proponente con nota mail prot. n. \_\_\_\_\_ del

Parere di regolarità tecnica confermato SI  :

NO

{ Gs nota mail prot. n° \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_  Gs.nota mail prot. n° \_\_\_\_\_ del \_\_\_\_\_

{ Per avvenuta decorrenza dei termini di riscontro (gg. 2 lavorativi)

**ALLEGATO UNICO ALLA DELIBERA G.C. n° 204 del 23/11/2018**

**IL SINDACO**

Leoluca Orlando

**IL SEGRETARIO GENERALE**

Dott. Antonio Le Donne

Il Ragioniere Generale, in riferimento all'argomento in oggetto indicato, sottopone alla Giunta Comunale la proposta di deliberazione nel testo che segue:

**OGGETTO:** direttiva vincolante per le funzioni dirigenziali del Comune di Palermo finalizzata a contrastare il fenomeno dei debiti fuori bilancio - obiettivo strategico *"Innovare, semplificare e razionalizzare la macchina amministrativa dell'Ente"* - AZIONE 3 *"Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanazione di atti vincolanti"*.

## IL RAGIONIERE GENERALE

Premesso che:

- era stata inoltrata alla Segreteria Generale la proposta di deliberazione n. 773581 del 12.06.2019 ad oggetto: *"direttiva vincolante per le funzioni dirigenziali del Comune di Palermo finalizzata a contrastare il fenomeno dei debiti fuori bilancio - obiettivo strategico "Innovare, semplificare e razionalizzare la macchina amministrativa dell'Ente"* - AZIONE 3 *"Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanazione di atti vincolanti"*;

- con nota prot. n.1556598 del 08.11.2019 il Segretario Generale ha rappresentato che *"esaminati i contenuti del provvedimento ..."* ha richiesto *"di volere provvedere alla parziale modifica del relativo testo secondo i suggerimenti di seguito indicati"*;

- con la Determinazione del Segretario Generale n.29 del 05.12.2018, in esecuzione della deliberazione della G.C. n. 155 del 08.11.2018, **segnatamente** dell'obiettivo strategico *"Innovare, semplificare e razionalizzare la macchina amministrativa dell'Ente"* - AZIONE 3 *"Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanazione di atti vincolanti"*, al Ragioniere Generale è stata formalmente assegnata la loro attuazione, con onere di provvedere in piena autonomia alla costituzione, *"entro 5 giorni lavorativi"*, di mirati gruppi di lavoro, con il diretto **coinvolgimento** delle competenti funzioni dirigenziali dell'Area, nonché, entro 15 giorni dalla costituzione dei detti gruppi, all'elaborazione di obiettivi operativi specifici da definire a mezzo apposite schede descrittive, in cui siano esplicitati, per ciascun obiettivo, il Dirigente titolare, gli indicatori di risultato, il peso ponderale ed i tempi di presunto realizzo, con avvertenza che dovrà essere previsto l'avvio immediato delle attività ed il loro completamento entro il primo semestre 2019;

- con nota prot. n. 1746574 del 07.12.2018 il Ragioniere Generale ha provveduto, in esecuzione della su citata Determinazione del Segretario Generale n.29 del 05.12.2018, a comunicare l'avvenuta costituzione del gruppo di lavoro relativamente all'Azione 3;

- con nota prot. n. 1782790 del 17.12.2018 il Ragioniere Generale ha provveduto, in esecuzione della su citata Determinazione del Segretario Generale n.29 del 05.12.2018, a trasmettere la scheda descrittiva dell'obiettivo operativo specifico **rappresentante** la declinazione di quello strategico relativo all'Azione 3, **successivamente** vistata dal Sig. Assessore al Bilancio *pro-tempore*;

- la scheda obiettivo da approvarsi dall'Amministrazione attiva prevede, ai fini del conseguimento dell'obiettivo, una serie di step intermedi, il primo dei quali aveva riguardo alla realizzazione e trasmissione di una relazione di analisi del fenomeno dei debiti fuori bilancio nel periodo 2014-2018, distinto per area proponente, ciò che è stato realizzato con nota prot. n. 533826 del 27.03.2019, il secondo dei quali aveva riguardo alla predisposizione e trasmissione, entro il termine perentorio del 31.05.2019, di un dossier contenente i principali fattori che, secondo i documenti agli atti della Ragioneria Generale, hanno determinato e determinano per il periodo considerato il fenomeno dei debiti fuori bilancio, ciò che è stato realizzato con nota prot. n. 740289 del 30.05.2019;

**Considerato** che l'ultimo step in relazione all'obiettivo **strategico-Azione 3** di cui in oggetto assegnato al Ragioniere Generale ha riguardo alla proposizione alla Giunta comunale di un atto destinato a fornire alle funzioni dirigenziali una direttiva vincolante finalizzata a contrastare il fenomeno dei debiti fuori bilancio;

**Preso atto** della conclusione dei lavori del gruppo di lavoro appositamente costituito in attuazione dell'obiettivo strategico di cui all'Azione 3, tutti verbalizzati ed agli atti della Ragioneria Generale;

**Atteso che:**

- presso il Comune di Palermo il fenomeno dei "*debiti fuori bilancio*" continua a costituire una delle patologie più gravi e diffuse, **potenzialmente** suscettibile di costituire una causa squilibrio finanziario da dovere risanare;

- tale patologico fenomeno estremamente attuale ha sempre determinato una significativa criticità per Comune di Palermo, reiteratamente censurata dalla Corte dei Conti;

- va sottolineato che la nozione di "*debito fuori bilancio*" è di particolare importanza anche in relazione ai principi di conformità alla legge e di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, previsti dall'art. 97, comma 1, della Costituzione;

**Accertato che:**

- la magistratura contabile ha in svariate circostanze segnalato che il fenomeno dei debiti fuori bilancio assume per l'Ente un particolare rilievo sia per i riflessi negativi che esso produce sugli equilibri di bilancio, sia perché appartiene alla sfera patologica dell'esplicarsi dell'azione amministrativa ponendosi in aperto contrasto con i principi costituzionali, quali l'obbligo per la Pubblica **Amministrazione** di assicurare il buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa medesima;

- il debito fuori bilancio integra una violazione dei principi di universalità, integrità e veridicità del bilancio, ossia dei principi cardine che impongono di iscrivere nel bilancio di previsione tutte ed **integralmente** le entrate e le spese che si presume di accertare ed impegnare, avendo cura di non effettuare sovrastime delle prime e/o sottostime delle seconde, in modo da evitare che il bilancio nasconda delle passività sommerse e non contabilizzate;

- pertanto, l'art. 194 del TUEL costituisce un eccezione ai principi espressi dall'art. 191 del medesimo TUEL, che sancisce la irregolarità di spese assunte senza formale impegno, eccezione da applicarsi solo ad alcune tipologie di debiti fuori bilancio, per le quali è possibile procedere al riconoscimento ed al loro ripiano con i provvedimenti di riequilibrio e le relative modalità disciplinate dall'art. 193 comma 3;

- il trend del fenomeno *de quo* rilevato negli anni dal 2014 al 2018 è il seguente:

	Evoluzione Debiti fuori Bilancio						
	2014	2015	2016	2017	2018	TOTALE	
lettera a) Sentenze esecutive	29.361.411,50	26.731.376,26	23.516.120,88	20.989.691,01	13.105.680,56	113.704.260,21	
lettera d) Procedure esplicative	1.540.224,56	8.549.416,25	118.247,63	430.493,23		10.638.381,72	
lettera e) Beni e servizi	599.065,56		4.142.009,51	7.189.664,39		12.230.759,48	
	31.800.701,66	35.280.792,54	27.776.378,02	28.609.868,63	13.105.680,56	136.573.421,41	

**Ritenuto**, in relazione a quanto sopra, che trova conferma statistica la patologica entità presso il Comune di Palermo del fenomeno dei debiti fuori bilancio, con evidenza della circostanza che l'andamento delle diverse tipologie di Debiti fuori Bilancio riconosciuti dal Consiglio Comunale trova nella lett. a) "Sentenze esecutive" la maggiore rappresentazione, mentre nel 2018 rappresenta l'unica tipologia manifestata al Comune di Palermo.

**Ribadito** che il detto fenomeno, oltre a celare vistose irregolarità procedurali degli Uffici comunali coinvolti, è **concretamente** suscettibile di perturbare **irrimediabilmente** gli equilibri di bilancio e determinare, sotto tale specifico aspetto, la deficitarietà strutturale del Comune;

**Appurato** che l'incidenza del fenomeno dei debiti fuori bilancio nel periodo considerato ha interessato le varie Aree in cui è organizzata la struttura del Comune di Palermo secondo lo schema che segue:

AREA	Somma di	TOTALE				
	IMPORTO 2014	IMPORTO 2015	IMPORTO 2016	IMPORTO 2017	IMPORTO 2018	
Area degli Organi Istituzionali	764.758,80	29.681,14	1.074,74	350,00		795.864,68
Area dei Servizi Generali	4.250,24	9.736,01	217,50	1.581,29		15.785,04
Area dei Servizi Generali (Area Innovazione Tecnologica)			179.126,12	451.575,12		830.701,44
Area del Bilancio e delle Risorse Finanziarie	451.003,38	104.173,05	46.870,30	93.262,87	887.878,36	1.301.225,18
Area della Cittadinanza Sociale	4.457.400,74	8.555.082,42	1.217.956,21	11.817.837,64	8.710.335,18	40.798.552,17
Area della Cultura	736.871,12	43.339,55	62.224,55	3.802,04		846.243,30
Area della Direzione Generale, Sviluppo e Planificazione Strategica	153.482,02	90.682,67	55.973,82	51.497,54	109.987,41	463.950,34
Area della Gestione dei Servizi e delle partecipazioni societarie	1.115.132,74	132.317,37		3.354,33		1.250.804,44
Area della Gestione del Territorio (Area Amministrativa della RUI)	4.187.859,09	5.744.406,41	3.798.708,92	7.153.837,09	1.493.361,97	34.330.214,08
Area della Gestione del Territorio	12.733.477,05	9.915.491,11	6.267.387,08	791.235,35	78.859,65	29.388.450,44
Area della Gestione del Territorio (Area Tecnica RUI)	3.870.494,19	8.375.268,17	4.275.393,19	2.243.029,69	512.841,57	19.380.088,81
Area della Partecipazione e decentramento		7.663,80	3.043,78	40.802,95	9.853,20	61.463,63
Area della Planificazione del Territorio	659.077,32	48.857,36	2.057.781,42	4.014.807,28	47.785,78	6.338.303,16
Area della Planificazione del Territorio (Area della partecipazione, decentramento)	178.436,95	140.626,80	50.308,06	45.402,47	571,60	1.115.345,38
Area della Polizia Municipale	627.200,58	1.061.739,66	457.084,37	593.215,31	360.518,92	1.040.558,82
Area della Scuola	73.754,40	39.959,79	48.589,27	46.821,91	6.148,69	215.274,06
Area dell'Ambiente e Vivibilità	308.261,46	161.677,09	36.360,51	937.826,15	168.211,34	1.892.538,35
Area dell'Ambiente e Vivibilità (Area dell'Innovazione tecnologica, comunicazione)			31.398,62	73.883,66		105.782,28
Area delle Manutenzione e Protezione Civile	20.597,86	32.576,30	1.276,77			54.450,93
Area delle Relazioni Istituzionali	530.107,85	598.351,39	472.570,28	121.350,58	557.002,11	2.107.363,21
Area dello Sviluppo Economico	17.425,77	562.686,35	64.732,62	25.341,37	11.199,78	681.389,89
Avvocatura comunale	91.406,52	69.195,30	3.546,08			154.147,90
Totali complessivi	31.800.701,66	35.280.792,54	27.776.378,02	28.609.868,63	13.105.680,56	136.573.421,41

**Preso atto** dei risultati cui è pervenuto il Gruppo di lavoro appositamente istituito giusta la Determinazione del Segretario Generale n.29 del 05.12.2018 “(così come più ampiamente descritto nella citata nota prot. n. 533828/2019), in base ai quali si rileva che la maggiore incidenza delle suddette fattispecie di debiti fuori bilancio (lett. a, d, e dell’art. 194, comma 1, del TUEL) è quasi unicamente rilevabile nell’ambito delle procedure espropriative, da esecuzione di sentenze e per l’acquisizione di beni e servizi in relazione alle macro-aree di attività degli Uffici comunali di pertinenza dell’Area della Cittadinanza, dell’Area della Polizia Municipale e dell’Area Tecnica”

**Ritenuto** di dovere proporre alla Giunta comunale, in omaggio all’obiettivo strategico di cui all’oggetto, le misure utili finalizzate al contrasto del patologico fenomeno dei debiti fuori bilancio;

Visto il D. Lgs. n.267/2000, e successive modifiche ed integrazioni;

Visto il vigente Regolamento di Contabilità;

Vista la L.R. n.48/1991;

Vista la L.R. n.23/1998;

Vista la L.R. n.30/2000;

Per i motivi esposti in narrativa e che s’intendono integralmente riportati:

#### **PROPONE**

1. Di disporre che le funzioni dirigenziali del Comune si attengano, quale direttiva vincolante finalizzata al contrasto del fenomeno dei debiti fuori bilancio, alle seguenti prescrizioni:

a. **METODOLOGIA GESTIONALE ED ORGANIZZATIVA, DA APPLICARSI DA PARTE DI TUTTI GLI UFFICI DELL’AMMINISTRAZIONE**

- **1.- Spese non prevedibili:** nei casi in cui, per esigenze eccezionali, improrogabili e non prevedibili, si renda necessario effettuare una spesa non assistita dalla necessaria copertura finanziaria, l’Ufficio interessato dovrà predisporre tempestivamente ed in via preventiva - e, comunque, prima che possa intervenire qualunque ordinazione di spesa - una dettagliata e motivata richiesta di variazione del proprio P.E.G., astenendosi dall’assumere provvedimenti di impegno che non siano strettamente necessari imposti dalla legge e/o necessari ad evitare all’Ente un danno patrimoniale grave e certo. Nell’ipotesi in cui la Ragioneria Generale, entro giorni sette dal suo ricevimento, non dovesse ritenere ammissibile, per ragioni contabili, la variazione di P.E.G. proposta, ne darà formale **comunicazione** al Segretario Generale e/o al Direttore Generale al fine della **individuazione** delle necessarie risorse finanziarie nell’ambito del PEG degli altri Uffici, in tale caso occorrendo una variazione di bilancio da sottoporre con profili di urgenza al Consiglio comunale;
- **2.- Violazioni della previsione di cui all’art.191 del D. Lgs. n.267/2000:** nei casi in cui, per ragioni motivate ed assolutamente eccezionali, vengano contratti debiti fuori bilancio per acquisizioni di beni o servizi avvenuti in violazione

delle disposizioni contenute nei primi tre commi dell'articolo 191 del D. Lgs. n.267/2000, l'Ufficio che ha ordinato la prestazione ha l'obbligo di provvedere con la massima urgenza, e comunque entro il termine stabilito nel Regolamento di Contabilità, a trasmettere alla Ragioneria Generale, per l'inoltro al Consiglio Comunale, proposta di deliberazione per il **riconoscimento** del debito. Detta proposta dovrà contenere un'esauriente e dettagliata relazione, nella quale dovranno essere specificamente indicate:

1. le ragioni che, nell'ambito delle funzioni esercitate, hanno determinato l'assoluta impossibilità di avvalersi delle normali procedure di contrattazione e di spesa;
2. l'effettiva utilità o concreto vantaggio, per l'**Amministrazione**, delle prestazioni **illegitimamente** ordinate a terzi nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza;
3. la misura dell'**arricchimento** dell'ente, precisando cioè la parte del debito che può essere riconosciuta dal Consiglio Comunale, che dovrà essere comunque limitata al vantaggio economico conseguito, nel rispetto dei principi contenuti nel 1° comma dell'articolo 2041 del Codice Civile, restando escluso ogni maggiore onere per l'ente. Ossia, nei limiti del minor importo fra utilità e arricchimento conseguito dall'ente, per effetto dell'avvenuta acquisizione della fornitura o del servizio, e costo sopportato dal terzo per renderla, considerando anche gli oneri economici sostenuti per la **remunerazione** dei fattori della produzione, comprese le spese generali di impianto, ma con esclusione del profitto d'impresa, non limitandosi a riconoscerli in misura coincidente con l'ammontare stesso della pretesa economica, che per la parte non riconoscibile (comma 4 dell'art. 194) determina di fatto un danno patrimoniale per l'Ente.

- **3.- Debiti fuori bilancio già contratti:** nel caso in cui l'Ufficio che ha ordinato la prestazione in violazione del dettato di cui all'art.191 D.Lgs. n. 267/00 riceva richieste di pagamento di somme di denaro avanzate da terzi (contenute anche in atti di messa in mora, atti extragiudiziari o giudiziari), da cui emergano debiti fuori bilancio già contratti, ha l'obbligo di provvedere con la massima urgenza, e comunque entro giorni sette dalla acquisizione della notizia, alla **predisposizione** del riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, avendo cura di precisare che la procedura di **riconoscimento** deve essere effettuata con la massima urgenza, anche al fine di evitare, in caso di inerzia dell'**Amministrazione**, che un eventuale intervento dell'autorità giudiziaria possa esautorare l'organo consiliare nella **determinazione** nella misura dell'**arricchimento**;
- 4.- In ognuna delle ipotesi di cui ai superiori punti *sub 1., 2. e 3.*, ogni funzione dirigenziale, previamente alla attivazione della prescritta procedura di **riconoscimento** del debito fuori bilancio, dovrà avviare formalmente opportune iniziative volte a definire in via transattiva il contenzioso. Dell'espletamento di detta attività dovrà darsi motivata esposizione in seno alla proposta di **deliberazione** di riconoscimento, in uno con le deduzioni fornite all'Avvocatura

comunale per costituirsi in giudizio e le eventuali motivazioni sulla mancata costituzione;

- 5.- **Sentenze esecutive di condanna**: nei casi di **comunicazione** o notificazione di sentenze o altri **provvedimenti** dell'Autorità giudiziaria di condanna dell'**Amministrazione** comunale al pagamento di somme di denaro (compresi i casi di **comunicazione** dei soli dispositivi, qualora essi contengano già tutti gli elementi necessari per il pagamento), la funzione dirigenziale titolare e competente, per materia, dell'attività da cui è scaturito il contenzioso, ha l'obbligo di trasmettere con la massima urgenza, e comunque entro il termine stabilito dal Regolamento di Contabilità, alla Ragioneria Generale, per il successivo inoltro al Consiglio comunale, previa acquisizione del previsto parere del Collegio dei Revisori, una motivata proposta di deliberazione di **riconoscimento** del debito fuori bilancio, nella quale dovrà essere idoneamente precisato che, al fine di evitare maggiori danni per l'Ente, la procedura di **riconoscimento** deve essere effettuata con la massima urgenza.
- 6.- **notificazione di titoli esecutivi**: con la **massima urgenza**, e, comunque, entro il termine stabilito dal Regolamento di Contabilità trenta giorni dalla notificazione di sentenze od altri titoli in forma esecutiva che contengono pronunce di condanna dell'**Amministrazione** al pagamento di somme di denaro, l'ufficio dirigenziale titolare, per competenza, dell'attività da cui è scaturito il contenzioso ha l'obbligo di trasmettere alla Ragioneria, per il successivo inoltro al Consiglio comunale, previa acquisizione del previsto parere del Collegio dei Revisori, una motivata proposta di deliberazione di **riconoscimento** del debito fuori bilancio, nella quale dovrà essere idoneamente precisato che, al fine di evitare maggiori danni per l'Ente, la procedura di **riconoscimento** deve essere effettuata con la massima urgenza e concludersi, comunque, in tempi idonei per consentire l'effettuazione del pagamento nel rispetto del termine di centoventi giorni previsto dalla legge ;
- 7.- **Obbligo di denuncia**: il dirigente responsabile dell'ufficio titolare, per competenza, dell'attività da cui è scaturito il contenzioso rimane onerato dell'obbligo di denuncia alla Corte dei Conti. A tal fine, alla ricezione di sentenze o altri **provvedimenti** dell'Autorità giudiziaria che contengono pronunce di condanna dell'**Amministrazione** al pagamento di somme di denaro, lo stesso dovrà trasmettere con la massima urgenza al Segretario Generale, per l'inoltro alla Corte dei conti, una dettagliata relazione contenente tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della **responsabilità** e la **determinazione** dei danni.

b. **METODOLOGIA GESTIONALE ED ORGANIZZATIVA DA APPLICARSI DA PARTE DEI SEGUENTI GLI UFFICI DELL'AMMINISTRAZIONE:**

**Area della Cittadinanza Solidale**

- 1.- esatta connotazione degli obblighi per il Comune scaturenti dalla L.R. n.22/1986: relativamente all'asserita **obbligatorietà** di assicurare da parte del Comune i servizi previsti dalla L.R. 9-5-1986 n. 22 di "Riordino dei servizi e delle attività *socio-assistenziali in Sicilia*", si deve prendere atto e prescrivere ai dirigenti preposti che tale impostazione è errata e non assicura il rispetto dei principi generali e delle regole fissate dal legislatore ed espone **continuamente** l'Amm.ne a contenziosi di carattere passivo di vario tipo, che da troppi anni connotano la gestione del servizio di cui trattasi, mostrando una grave patologia che necessita di un sollecito ed efficace intervento correttivo degli Organi di vertice del Comune. Quindi, fermo restando che l'**Amministrazione** deve rispettare il dettame di cui alla L.R. n. 22/86 ed assicurare i servizi sociali correlati, non può non tenersi in debita considerazione l'assunto, ivi indicato, per il quale il servizio "obbligatorio" di cui trattasi non può ritenersi incondizionato, incontrando "un limite di carattere generale costituito dalle risorse disponibili sulla base dei piani di **programmazione finanziaria** dell'Ente nonché dalla relativa "copertura finanziaria". E' al riguardo necessario ribadire che l'Area deve effettuare, in uno con l'individuazione degli obiettivi prefissati e con le previsioni di bilancio e con la stessa cadenza temporale, tutte le attività di natura programmatoria e di carattere gestionale, **espressamente** imposte dalla L.R. n. 22/86, tra le quali:
  - la **predisposizione** dei "piani triennali" comprendenti tutte le tipologie dei servizi e delle prestazioni da erogare ex art. 12;
  - l'**individuazione** dei cosiddetti "*Interventi coordinati ed integrati*" di cui all'art. 17, nonché l'**interpretazione** autentica di cui all'art. 59 della L.R. n. 33/1996 e la recente sentenza della Cassazione Civile, Sezione III, n. 21068 del 19.10.2016 in materia di diritto da parte del Comune ad ottenere "*la rifusione delle quote integrativa delle spese di degenza per anziani non autosufficienti*" da parte dell'ASP;
  - l'**individuazione** dei soggetti pubblici o privati con i quali stipulare le "convenzioni" ex art. 20, richiamando l'orientamento della Cassazione civile, Sez. I, sent. n. 14006 del 10-06-2010, secondo cui "*In tema di servizi socio-assistenziali nella Regione siciliana, il ricovero di persone anziane presso strutture private è subordinato, ai sensi dell'art. 20 della legge reg. 9 maggio 1986, n. 22, alla stipulazione di apposita convenzione da parte del Comune, nonchè, ai sensi dell'art. 1, lett. i), della legge reg. 11 dicembre 1991, n. 48, che richiama l'art. 55 della legge 8 giugno 1990, n. 142, all'attestazione della relativa copertura finanziaria, la cui sussistenza condiziona anche il pagamento dei corrispettivi delle prestazioni erogate, trattandosi di prestazioni positive previste a tutela di un diritto costituzionalmente protetto, la cui attuazione non è però incondizionata, ma presuppone un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che il legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone, e non potendo escludersi l'applicabilità delle predette disposizioni per effetto dell'art. 6 della legge 8 novembre 2000, n. 328, il quale, nel porre a carico del Comune di residenza gli obblighi connessi all'integrazione economica necessaria per il ricovero, fa salve a sua volta le modalità stabilite dalla legge n. 142 del 1990.* (Rigetta, App. Catania, 05/11/2004) (ud. del 26-

05-2010), Ass. Villa Regina c. Com. Agira (rv. 613760)"; la discendente previsione dei costi, ossia la **programmazione finanziaria** della spesa per i "servizi" ex art. 60, ricordando, come noto, il decrescente trasferimento di risorse finanziarie da parte della Regione Siciliana; l'istituzione nel limite fissato dall'art. 71 "*dei servizi previsti dalla presente legge da parte dei comuni singoli o associati ha luogo compatibilmente alle risorse finanziarie di cui i comuni stessi possono disporre e nel rispetto delle norme di legge in materia di finanza locale*".

- 2.- **Programmazione di tutte le spese sociali:** per quanto precisato al superiore punto *sub 1.*, giusta anche la previsione di cui agli artt. 12 e 60 della L.R. n. 22/86, tutte le spese attivate da quest'Area, siano esse correnti o in conto capitale e quale che sia la tipologia di entrata che le finanzia, sia essa libera o vincolata in quanto di derivazione regionale, statale o comunitaria, devono essere **analiticamente** programmate attraverso **l'approvazione**, da parte della Giunta comunale, di un piano triennale, da aggiornarsi ogni anno e da rimettere a corredo del bilancio di previsione quale allegato obbligatorio, nel quale a fronte di ogni spesa sia indicata la fonte di copertura finanziaria. Il predetto Piano triennale delle attività e servizi sociali diverrà esecutivo con l'apposizione da parte del Ragioniere Generale del parere favorevole di regolarità contabile, che avrà innanzi tutto riguardo alla verifica della effettiva sussistenza in bilancio delle fonti di **finanziamento** declinate nel Piano, in difetto del quale nessuna delle attività o servizi sociali privi di copertura finanziaria potrà essere attivata;
- 3.- **Obbligo stipula convenzioni/contratti in forma scritta e visto copertura finanziaria:** l'individuazione dei soggetti cui è affidata la realizzazione dei servizi socio assistenziali attraverso le procedure previste dalla legge deve sempre essere seguita dalla stipula di convenzioni e/o contratti e dall'acquisizione del visto di copertura finanziaria rilasciato dal Ragioniere Generale. Al riguardo, infatti, per **giurisprudenza** della Cassazione (cfr. Ordinanza sez. 1, n.30109/2018), ai fini della rilevanza dell'impegno contabile (quale atto scaturente, di norma, dalla previa trasformazione della prenotazione di spesa), questo deve sempre conseguire a un atto contrattuale **giuridicamente** vincolante per il Comune, ed in tale direzione il contratto si rende necessario in quanto il dirigente responsabile del servizio non può altrimenti impegnare il Comune sul piano delle obbligazioni contrattuali. In tema di assunzione di obbligazioni da parte degli enti locali, infatti, qualora le obbligazioni contratte non rientrino nello schema **procedimentale** di spesa, insorge un rapporto obbligatorio direttamente con l'amministratore o il funzionario/dirigente che abbia consentito la prestazione, per difetto del requisito della sussidiarietà, sicché resta esclusa l'azione di indebito **arricchimento** nei confronti dell'ente, il quale può soltanto riconoscere a posteriori il debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194 del D.Lgs. n. 267 del 2000, nei limiti dell'utilità e dell'**arricchimento** per l'ente stesso **puntualmente** dedotti e dimostrati (cfr. per tutte Cass. n. 24860-15, Cass. n. 12608-17). Peraltro, tale **riconoscimento** può avvenire solo **espressamente**, con apposita deliberazione dell'organo competente, e non può

essere desunto anche dal mero **comportamento** tenuto dagli organi rappresentativi, essendo esso insufficiente a esprimere un apprezzamento di carattere generale in ordine alla conciliabilità dei relativi oneri con gli indirizzi di fondo della gestione economico-finanziaria dell'ente e con le scelte amministrative compiute. Se ne ricava che il dirigente pubblico non può attivare un impegno di spesa per il Comune senza un previo contratto e senza l'osservanza dei controlli contabili relativi alla gestione dello stesso, ossia al di fuori dello schema **procedimentale** previsto dalle norme cosiddette di evidenza pubblica. In simile eventualità, degli effetti di tale attività di spesa verso il terzo risponde proprio e soltanto il **dirigente/funzionario inadempiente**, nei confronti del quale, pertanto, è tenuto ad agire il terzo interessato. In senso conforme si è espressa anche la Corte di Appello di Palermo - Prima sezione Civile - con la sentenza n. 431 /2019 pubblicata il 06/03/2019 - che, con riferimento al ricovero di persone anziane presso strutture private, ha affermato "...nella Regione Siciliana tale ricovero è subordinato, ai sensi dell'art 20 L.R. n. 22/1986, alla stipulazione di apposita convenzione da parte del Comune, nonché - ai sensi dell'art. 1, lett. i), della L.R. n. 48/1991, che richiama l'art. 55 della L. n. 142/1990 - all'attestazione della relativa copertura finanziaria, la cui sussistenza condiziona anche il pagamento dei corrispettivi delle prestazioni erogate.....", ed ancora, tra l'altro "La necessità della convenzione scritta discende dalla previsione della forma scritta ad substantiam (e quindi pena la nullità, rilevabile anche d'ufficio), stabilita per la generalità dei contratti della P.A. dagli artt. 16 e 17 R.D. n. 2440/1923...". Ancora, la Corte Suprema di Cassazione, con sentenza n. 6322/2019, ha sancito il principio, tra l'altro, per cui l'Associazione/Ipab non può chiedere al comune di far fronte alla retta dei pazienti se la convenzione è scaduta, ribadendo che per ogni spesa della PA è sempre necessaria una apposita delibera. Precisa la Corte che "*l'effettuazione di qualsiasi spesa è consentita alle Amministrazioni territoriali esclusivamente se sussistano la deliberazione autorizzativa nelle forme previste dalla legge e divenuta esecutiva, nonché l'impegno contabile registrato dal ragioniere, o dal segretario, sul competente capitolo di bilancio di previsione*";

#### **Area della Polizia Municipale**

- Considerata la persistente soccombenza in giudizio è necessario avviare una attività di verifica sulla corretta notifica dell'avviso ex art. 140 del Codice di Procedura Civile da parte di un soggetto legittimato a compiere gli adempimenti previsti dalla legge, anche per effetto **dell'approvazione** della legge 4 agosto 2017 n. 124 che ha liberalizzato i servizi postali facendo venir meno il monopolio detenuto da Poste Italiane. In caso contrario è necessario procedere, ove possibile, alla rinotifica degli avvisi al fine di evitare una sicura soccombenza in un eventuale giudizio;
- Raggruppare in forma massiva le sentenze di condanna per le sanzioni amministrative del codice della strada da inserire in un'unica proposta di deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio con notevole risparmio di tempi e di procedure;

**Area della Rigenerazione urbana, oo.pp. e attuazione delle politiche di coesione - Ufficio "Gestione Sinistri" (oggi "Area Tecnica della Rigenerazione Urbana e delle OO.PP. - Servizio Amministrativo")**

- L'Ufficio, anche in considerazione della scadenza il 06/08/2019 del Contratto di Servizio, dovrà predisporre adeguata revisione contrattuale in *subjecta materia* che consenta da parte della Società aggiudicataria una adeguata manutenzione stradale, la gestione dei sinistri in fase stragiudiziaria e la gestione del contenzioso in fase giudiziaria.
- Atteso che L'Ente viene regolarmente condannato l'Ufficio non appena a conoscenza dell'evento dovrà prioritariamente e tempestivamente coltivare con la parte la composizione transattiva, evitando con ogni iniziativa l'avvio del contenzioso in sede giudiziaria.

2. **DICHIARARE** il presente provvedimento, attesa l'urgenza, immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, 4° comma, del Testo Unico approvato con D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

Il dirigente Capo Area/Ragioniere Generale esprime in merito, ai sensi e per gli effetti dell'art.12 della L.R. 30/2000 parere FAVOREVOLE in ordine alla regolarità tecnica della proposta di deliberazione in oggetto.

Il Ragioniere Generale  
Dott. Bohuslav Basile

L'Assessore al Bilancio, letta la superiore proposta e i relativi contenuti e ritenuto che la stessa rientra tra gli obiettivi programmatici dell'Ente, ne propone l'adozione da parte della Giunta Comunale.

L'Assessore al Bilancio  
Ing. Roberto D'Agostino

Il Ragioniere Generale esprime in merito, ai sensi e per gli effetti dell'art.12 della L.R. n.30/2000, parere FAVOREVOLE in ordine alla regolarità contabile delle proposta di deliberazione in oggetto.

Il Ragioniere Generale  
Dott. Bohuslav Basile



# COMUNE DI PALERMO

Ufficio del Segretario Generale

Ufficio Affari Istituzionali-Controllo Regolarità Amministrativa

Palermo, 28/11/2019

Responsabile dell'U.O. "Affari Istituzionali": Funzionario Amm.vo D.ssa Maria Concetta Orlando

**OGGETTO: Osservazioni del Segretario Generale rese nell'esercizio delle funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni della Giunta comunale (Art.4 Regolamento unico dei controlli interni – Approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n° 4 del 09/02/2017).**

Valutazione Regolarità Giuridico – Amministrativa

Proposta di deliberazione di Giunta Comunale. PDL n° 1572333

acquisita in data 15/11/2019 e concernente:.. DIRETTIVA VINCOLANTE PER LE FUNZIONI DIRIGENZIALI DEL COMUNE DI PALERMO FINALIZZATA A CONTRASTARE IL FENOMENO DEI DEBITI FUORI BILANCIO-OBIETTIVO STRATEGICO "INNOVARE, SEMPLIFICARE E RAZIONALIZZARE LA MACCHINA AMMINISTRATIVA DELL'ENTE" - AZIONE 3 "Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanazione di atti vincolanti".

**Parere di regolarità tecnica**

**Parere di regolarità contabile**

**Visto del sindaco/**

**Assessore**

**Favorevole**

**Favorevole**

**SI**

**Contrario**

**Contrario**

**NO**

**Non dovuto**

Parere non dovuto in quanto l'atto non comporta oneri riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente.

Il Segretario generale  
Direttore generale  
Dott. Antonio Le Donne

IL SINDACO

L. ORLANDO

L'ASSESSORE ANZIANO

R. PRESTIGIACOMO

IL SEGRETARIO GENERALE

A. LE DONNE

Nº \_\_\_\_\_ Registro pubblicazione Albo Pretorio

Affissa all'Albo Pretorio di questo Comune in data 29-11-2019 per la pubblicazione a tutto il quindicesimo giorno successivo.

IL MESSO COMUNALE

Palermo, li .....

CERTIFICATO DI PUBBLICAZIONE

\*\*\*\*\*

Copia della presente deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio di questo Comune dal ..... a tutto il quindicesimo giorno successivo.

IL MESSO COMUNALE

p. IL SEGRETARIO GENERALE

Palermo, li .....

DICHIARAZIONE DI ESECUTIVITÀ

\*\*\*\*\*

La presente deliberazione è divenuta esecutiva il \_\_\_\_\_

in seguito al decorso di giorni dieci dalla pubblicazione all'Albo Pretorio di questo Comune come sopra certificato

in seguito a dichiarazione di **immediata eseguibilità** in sede di adozione del presente provvedimento da parte dell'Organo deliberante

p. IL SEGRETARIO GENERALE

Palermo, li .....



COMUNE DI PALERMO  
AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE  
TRIBUTI PATRIMONIO E PARTECIPATE  
Il Ragioniere Generale

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Via Roma, n. 209 - 90133 PALERMO  
Tel. 0917403601 - Fax 0917403699  
Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)  
E\_MAIL [ragioneriagenerale@comune.palermo.it](mailto:ragioneriagenerale@comune.palermo.it)

Ai Sigg.ri Dirigenti

Ai Sigg.ri Dirigenti della Ragioneria Generale

A tutte le UU.OO. della Ragioneria Generale

E, p. c.

Al Sig. Sindaco  
c/o Ufficio di Gabinetto

Al Sig. Presidente del Consiglio comunale

Al Sig. Assessore al Bilancio  
Dott. R. D'Agostino

Al Sig. Segretario Generale  
Dott. A. Le Donne

Al Collegio dei Revisori

Prot. n. 1642832 del 02.12.2019

Oggetto: deliberazione della G.C. n. 204 del 28.11.2019, avente ad oggetto "Direttiva vincolante per le funzioni dirigenziali del Comune di Palermo finalizzata a contrastare il fenomeno dei debiti fuori bilancio - obiettivo strategico "Innovare, semplificare e razionalizzare la macchina amministrativa dell'ente" Azione 3 - Predisposizione misure volte alla riduzione del formarsi dei debiti fuori bilancio per l'emanazione di atti vincolanti - Costituzione gruppo di lavoro".

Con la deliberazione di cui all'oggetto, la Giunta comunale, su proposta dello scrivente, tenuto conto presso il Comune di Palermo il fenomeno dei "debiti fuori bilancio" continua a costituire una delle patologie più gravi e diffuse, potenzialmente suscettibile di perturbare gravemente gli equilibrio di bilancio, ha disposto, quale direttiva vincolante

finalizzata al contrasto del detto fenomeno patologico, che le funzioni dirigenziali del Comune di Palermo si attengano a specifiche prescrizioni, che di seguito si riportano:

a. **METODOLOGIA GESTIONALE ED ORGANIZZATIVA, DA APPLICARSI DA PARTE DI TUTTI GLI UFFICI DELL'AMMINISTRAZIONE**

- **1.- Spese non prevedibili:** nei casi in cui, per esigenze eccezionali, improrogabili e non prevedibili, si renda necessario effettuare una spesa non assistita dalla necessaria copertura finanziaria, l'Ufficio interessato dovrà predisporre tempestivamente ed in via preventiva - e, comunque, prima che possa intervenire qualunque ordinazione di spesa - una dettagliata e motivata richiesta di variazione del proprio P.E.G., astenendosi dall'assumere provvedimenti di impegno che non siano strettamente necessari imposti dalla legge e/o necessari ad evitare all'Ente un danno patrimoniale grave e certo. Nell'ipotesi in cui la Ragioneria Generale, entro giorni sette dal suo ricevimento, non dovesse ritenerne ammissibile, per ragioni contabili, la variazione di P.E.G. proposta, ne darà formale comunicazione al Segretario Generale e/o al Direttore Generale al fine della individuazione delle necessarie risorse finanziarie nell'ambito del PEG degli altri Uffici, in tale caso occorrendo una variazione di bilancio da sottoporre con profili di urgenza al Consiglio comunale;
- **2.- Violazioni della previsione di cui all'art.191 del D. Lgs. n.267/2000:** nei casi in cui, per ragioni motivate ed assolutamente eccezionali, vengano contratti debiti fuori bilancio per acquisizioni di beni o servizi avvenuti in violazione delle disposizioni contenute nei primi tre commi dell'articolo 191 del D. Lgs. n.267/2000, l'Ufficio che ha ordinato la prestazione ha l'obbligo di provvedere con la massima urgenza, e comunque entro il termine stabilito nel Regolamento di Contabilità, a trasmettere alla Ragioneria Generale, per l'inoltro al Consiglio Comunale, proposta di deliberazione per il riconoscimento del debito. Detta proposta dovrà contenere un'esauriente e dettagliata relazione, nella quale dovranno essere specificamente indicate:
  1. le ragioni che, nell'ambito delle funzioni esercitate, hanno determinato l'assoluta impossibilità di avvalersi delle normali procedure di contrattazione e di spesa;
  2. l'effettiva utilità o concreto vantaggio, per l'Amministrazione, delle prestazioni illegittimamente ordinate a terzi nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza;
  3. la misura dell'arricchimento dell'ente, precisando cioè la parte del debito che può essere riconosciuta dal Consiglio Comunale, che dovrà essere comunque limitata al vantaggio economico conseguito, nel rispetto dei principi contenuti nel 1° comma dell'articolo 2041 del Codice Civile, restando escluso ogni maggiore onere per l'ente. Ossia, nei limiti del minor importo fra utilità e arricchimento conseguito dall'ente, per effetto dell'avvenuta acquisizione della fornitura o del servizio, e costo sopportato

dal terzo per renderla, considerando anche gli oneri economici sostenuti per la remunerazione dei fattori della produzione, comprese le spese generali di impianto, ma con esclusione del profitto d'impresa, non limitandosi a riconoscerli in misura coincidente con l'ammontare stesso della pretesa economica, che per la parte non riconoscibile (comma 4 dell'art. 194) determina di fatto un danno patrimoniale per l'Ente.

- **3.- Debiti fuori bilancio già contratti:** nel caso in cui l'Ufficio che ha ordinato la prestazione in violazione del dettato di cui all'art.191 D.Lgs. n. 267/00 riceva richieste di pagamento di somme di denaro avanzate da terzi ( contenute anche in atti di messa in mora, atti extragiudiziari o giudiziari), da cui emergano debiti fuori bilancio già contratti, ha l'obbligo di provvedere con la massima urgenza, e comunque entro giorni sette dalla acquisizione della notizia, alla predisposizione del riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, avendo cura di precisare che la procedura di riconoscimento deve essere effettuata con la massima urgenza, anche al fine di evitare, in caso di inerzia dell'Amministrazione, che un eventuale intervento dell'autorità giudiziaria possa esautorare l'organo consiliare nella determinazione nella misura dell'arricchimento;
- 4.- In ognuna delle ipotesi di cui ai superiori punti *sub 1., 2. e 3.*, ogni funzione dirigenziale, previamente alla attivazione della prescritta procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio, dovrà avviare formalmente opportune iniziative volte a definire in via transattiva il contenzioso. Dell'espletamento di detta attività dovrà darsi motivata esposizione in seno alla proposta di deliberazione di riconoscimento, in uno con le deduzioni fornite all'Avvocatura comunale per costituirsi in giudizio e le eventuali motivazioni sulla mancata costituzione;
- **5.- Sentenze esecutive di condanna:** nei casi di comunicazione o notificazione di sentenze o altri provvedimenti dell'Autorità giudiziaria di condanna dell'Amministrazione comunale al pagamento di somme di denaro (compresi i casi di comunicazione dei soli dispositivi, qualora essi contengano già tutti gli elementi necessari per il pagamento), la funzione dirigenziale titolare e competente, per materia, dell'attività da cui è scaturito il contenzioso, ha l'obbligo di trasmettere con la massima urgenza, e comunque entro il termine stabilito dal Regolamento di Contabilità, alla Ragioneria Generale, per il successivo inoltro al Consiglio comunale, previa acquisizione del previsto parere del Collegio dei Revisori, una motivata proposta di deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio, nella quale dovrà essere idoneamente precisato che, al fine di evitare maggiori danni per l'Ente, la procedura di riconoscimento deve essere effettuata con la massima urgenza.

- 6.- notificazione di titoli esecutivi: con la massima urgenza, e, comunque, entro il termine stabilito dal Regolamento di Contabilità entro trenta giorni dalla notificazione di sentenze od altri titoli in forma esecutiva che contengono pronunce di condanna dell'Amministrazione al pagamento di somme di denaro, l'ufficio dirigenziale titolare, per competenza, dell'attività da cui è scaturito il contenzioso ha l'obbligo di trasmettere alla Ragioneria, per il successivo inoltro al Consiglio comunale, previa acquisizione del previsto parere del Collegio dei Revisori, una motivata proposta di deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio, nella quale dovrà essere idoneamente precisato che, al fine di evitare maggiori danni per l'Ente, la procedura di riconoscimento deve essere effettuata con la massima urgenza e concludersi, comunque, in tempi idonei per consentire l'effettuazione del pagamento nel rispetto del termine di centoventi giorni previsto dalla legge;
- 7.- Obbligo di denuncia: il dirigente responsabile dell'ufficio titolare, per competenza, dell'attività da cui è scaturito il contenzioso rimane operato dell'obbligo di denuncia alla Corte dei Conti. A tal fine, alla ricezione di sentenze o altri provvedimenti dell'Autorità giudiziaria che contengono pronunce di condanna dell'Amministrazione al pagamento di somme di denaro, lo stesso dovrà trasmettere con la massima urgenza al Segretario Generale, per l'inoltro alla Corte dei conti, una dettagliata relazione contenente tutti gli elementi raccolti per l'accertamento della responsabilità e la determinazione dei danni.

b. METODOLOGIA GESTIONALE ED ORGANIZZATIVA DA APPLICARSI DA PARTE DEI SEGUENTI UFFICI DELL'AMMINISTRAZIONE:

Area della Cittadinanza Solidale

- 1.- esatta connotazione degli obblighi per il Comune scaturenti dalla L.R. n.22/1986: relativamente all'asserita obbligatorietà di assicurare da parte del Comune i servizi previsti dalla L.R. 9-5-1986 n. 22 di "Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia", si deve prendere atto e prescrivere ai dirigenti preposti che tale impostazione è errata e non assicura il rispetto dei principi generali e delle regole fissate dal legislatore ed espone continuamente l'Amm.ne a contenziosi di carattere passivo di vario tipo, che da troppi anni connotano la gestione del servizio di cui trattasi, mostrando una grave patologia che necessita di un sollecito ed efficace intervento correttivo degli Organi di vertice del Comune. Quindi, fermo restando che l'Amministrazione deve rispettare il dettame di cui alla L.R. n. 22/86 ed assicurare i servizi sociali correlati, non può non tenersi in debita considerazione l'assunto, ivi indicato, per il quale il servizio "obbligatorio" di cui trattasi non può ritenersi incondizionato, incontrando "un limite di carattere generale costituito dalle risorse disponibili sulla base dei piani di programmazione finanziaria dell'Ente nonché dalla relativa "copertura finanziaria". E' al riguardo necessario ribadire che l'Area deve

effettuare, in uno con l'individuazione degli obiettivi prefissati e con le previsioni di bilancio e con la stessa cadenza temporale, tutte le attività di natura programmatica e di carattere gestionale, espressamente imposte dalla L.R. n. 22/86, tra le quali:

- la predisposizione dei "piani triennali" comprendenti tutte le tipologie dei servizi e delle prestazioni da erogare ex art. 12;
- l'individuazione dei cosiddetti "*Interventi coordinati ed integrati*" di cui all'art. 17, nonché l'interpretazione autentica di cui all'art. 59 della L.R. n. 33/1996 e la recente sentenza della Cassazione Civile, Sezione III, n. 21068 del 19.10.2016 in materia di diritto da parte del Comune ad ottenere "*la rifusione delle quote integrativa delle spese di degenza per anziani non autosufficienti*" da parte dell'ASP;
- l'individuazione dei soggetti pubblici o privati con i quali stipulare le "convenzioni" ex art. 20, richiamando l'orientamento della Cassazione civile, Sez. I, sent. n. 14006 del 10-06-2010, secondo cui "*In tema di servizi socio-assistenziali nella Regione siciliana, il ricovero di persone anziane presso strutture private è subordinato, ai sensi dell'art. 20 della legge reg. 9 maggio 1986, n. 22, alla stipulazione di apposita convenzione da parte del Comune, nonchè, ai sensi dell'art. 1, lett. i), della legge reg. 11 dicembre 1991, n. 48, che richiama l'art. 55 della legge 8 giugno 1990, n. 142, all'attestazione della relativa copertura finanziaria, la cui sussistenza condiziona anche il pagamento dei corrispettivi delle prestazioni erogate, trattandosi di prestazioni positive previste a tutela di un diritto costituzionalmente protetto, la cui attuazione non è però incondizionata, ma presuppone un bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che il legislatore incontra in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone, e non potendo escludersi l'applicabilità delle predette disposizioni per effetto dell'art. 6 della legge 8 novembre 2000, n. 328, il quale, nel porre a carico del Comune di residenza gli obblighi connessi all'integrazione economica necessaria per il ricovero, fa salve a sua volta le modalità stabilite dalla legge n. 142 del 1990. (Rigetta, App. Catania, 05/11/2004) (ud. del 26-05-2010), Ass. Villa Regina c. Com. Agira (rv. 613760)*"; la discendente previsione dei costi, ossia la programmazione finanziaria della spesa per i "servizi" ex art. 60, ricordando, come noto, il decrescente trasferimento di risorse finanziarie da parte della Regione Siciliana; l'istituzione nel limite fissato dall'art. 71 "*dei servizi previsti dalla presente legge da parte dei comuni singoli o associati ha luogo compatibilmente alle risorse finanziarie di cui i comuni stessi possono disporre e nel rispetto delle norme di legge in materia di finanza locale*".

- 2.- **Programmazione di tutte le spese sociali:** per quanto precisato al superiore punto *sub 1.*, giusta anche la previsione di cui agli artt. 12 e 60 della L.R. n. 22/86, tutte le spese attivate da quest'Area, siano esse correnti o in conto capitale e quale che sia la tipologia di entrata che le finanzia, sia essa libera o vincolata in quanto di derivazione regionale, statale o comunitaria, devono essere

analiticamente programmate attraverso l'approvazione, da parte della Giunta comunale, di un piano triennale, da aggiornarsi ogni anno e da rimettere a corredo del bilancio di previsione quale allegato obbligatorio, nel quale a fronte di ogni spesa sia indicata la fonte di copertura finanziaria. Il predetto Piano triennale delle attività e servizi sociali diverrà esecutivo con l'apposizione da parte del Ragioniere Generale del parere favorevole di regolarità contabile, che avrà innanzi tutto riguardo alla verifica della effettiva sussistenza in bilancio delle fonti di finanziamento declinate nel Piano, in difetto del quale nessuna delle attività o servizi sociali privi di copertura finanziaria potrà essere attivata;

- 3.- **Obbligo stipula convenzioni/contratti in forma scritta e visto copertura finanziaria:** l'individuazione dei soggetti cui è affidata la realizzazione dei servizi socio assistenziali attraverso le procedure previste dalla legge deve sempre essere seguita dalla stipula di convenzioni e/o contratti e dall'acquisizione del visto di copertura finanziaria rilasciato dal Ragioniere Generale. Al riguardo, infatti, per giurisprudenza della Cassazione (cfr. Ordinanza sez. 1, n.30109/2018), ai fini della rilevanza dell'impegno contabile (quale atto scaturente, di norma, dalla previa trasformazione della prenotazione di spesa), questo deve sempre conseguire a un atto contrattuale giuridicamente vincolante per il Comune, ed in tale direzione il contratto si rende necessario in quanto il dirigente responsabile del servizio non può altrimenti impegnare il Comune sul piano delle obbligazioni contrattuali. In tema di assunzione di obbligazioni da parte degli enti locali, infatti, qualora le obbligazioni contratte non rientrino nello schema procedimentale di spesa, insorge un rapporto obbligatorio direttamente con l'amministratore o il funzionario/dirigente che abbia consentito la prestazione, per difetto del requisito della sussidiarietà, sicché resta esclusa l'azione di indebito arricchimento nei confronti dell'ente, il quale può soltanto riconoscere a posteriori il debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194 del D.Lgs. n. 267 del 2000, nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento per l'ente stesso puntualmente dedotti e dimostrati (cfr. per tutte Cass. n. 24860-15, Cass. n. 12608-17). Peraltro, tale riconoscimento può avvenire solo espressamente, con apposita deliberazione dell'organo competente, e non può essere desunto anche dal mero comportamento tenuto dagli organi rappresentativi, essendo esso insufficiente a esprimere un apprezzamento di carattere generale in ordine alla conciliabilità dei relativi oneri con gli indirizzi di fondo della gestione economico-finanziaria dell'ente e con le scelte amministrative compiute. Se ne ricava che il dirigente pubblico non può attivare un impegno di spesa per il Comune senza un previo contratto e senza l'osservanza dei controlli contabili relativi alla gestione dello stesso, ossia al di fuori dello schema procedimentale previsto dalle norme cosiddette di evidenza pubblica. In simile eventualità, degli effetti di tale attività di spesa verso il terzo risponde proprio e soltanto il dirigente/funzionario inadempiente, nei confronti del quale, pertanto, è tenuto ad agire il terzo interessato. In senso conforme si è espressa anche la Corte di Appello di Palermo - Prima sezione

Civile - con la sentenza n. 431 /2019 pubblicata il 06/03/2019 - che, con riferimento al ricovero di persone anziane presso strutture private, ha affermato "...nella Regione Siciliana tale ricovero è subordinato, ai sensi dell'art 20 L.R. n. 22/1986, alla stipulazione di apposita convenzione da parte del Comune, nonché - ai sensi dell'art. 1, lett. i), della L.R. n. 48/1991, che richiama l'art. 55 della L. n. 142/1990 - all'attestazione della relativa copertura finanziaria, la cui sussistenza condiziona anche il pagamento dei corrispettivi delle prestazioni erogate.....", ed ancora, tra l'altro "La necessità della convenzione scritta discende dalla previsione della forma scritta ad substantiam ( e quindi pena la nullità, rilevabile anche d'ufficio), stabilita per la generalità dei contratti della P.A. dagli artt. 16 e 17 R.D. n. 2440/1923...". Ancora, la Corte Suprema di Cassazione, con sentenza n. 6322/2019, ha sancito il principio, tra l'altro, per cui l'Associazione/Ipab non può chiedere al comune di far fronte alla retta dei pazienti se la convenzione è scaduta, ribadendo che per ogni spesa della PA è sempre necessaria una apposita delibera. Precisa la Corte che "l'effettuazione di qualsiasi spesa è consentita alle Amministrazioni territoriali esclusivamente se sussistano la deliberazione autorizzativa nelle forme previste dalla legge e divenuta esecutiva, nonché l'impegno contabile registrato dal ragioniere, o dal segretario, sul competente capitolo di bilancio di previsione";

#### Area della Polizia Municipale

- Considerata la persistente soccombenza in giudizio è necessario avviare una attività di verifica sulla correttezza notifica dell'avviso ex art. 140 del Codice di Procedura Civile da parte di un soggetto legittimato a compiere gli adempimenti previsti dalla legge, anche per effetto dell'approvazione della legge 4 agosto 2017 n. 124 che ha liberalizzato i servizi postali facendo venir meno il monopolio detenuto da Poste Italiane. In caso contrario è necessario procedere, ove possibile, alla rinotifica degli avvisi al fine di evitare una sicura soccombenza in un eventuale giudizio;
- Raggruppare in forma massiva le sentenze di condanna per le sanzioni amministrative del codice della strada da inserire in un'unica proposta di deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio con notevole risparmio di tempi e di procedure;

#### Area della Rigenerazione urbana, oo.pp. e attuazione delle politiche di coesione - Ufficio "Gestione Sinistri" (oggi "Area Tecnica della Rigenerazione Urbana e delle OO.PP. - Servizio Amministrativo")

- L'Ufficio, anche in considerazione della scadenza il 06/08/2019 del Contratto di Servizio, dovrà predisporre adeguata revisione contrattuale in *subjecta materia* che consenta da parte della Società aggiudicataria una adeguata manutenzione stradale, la gestione dei sinistri in fase stragiudiziaria e la gestione del contenzioso in fase giudiziaria.

Atteso che L'Ente viene regolarmente condannato l'Ufficio non appena a conoscenza dell'evento dovrà prioritariamente e tempestivamente coltivare con la parte la

composizione transattiva, evitando con ogni iniziativa l'avvio del contenzioso in sede giudiziaria.

IL RAGIONIERE GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile





# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI E PATRIMONIO

Il Ragioniere Generale  
Via Roma n.209 - 90133 PALERMO  
ragioneriagenerale@comune.palermo.it  
Segreteria tel. 091 7403601

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Ai Sigg. Dirigenti

E p.c.

Al Sig. Sindaco c/o Ufficio di Gabinetto

Al Sig. Assessore al Bilancio

Al Sig. Segretario Generale

Prot. n.829430 del 28.06.2019

Oggetto: lavori di somma urgenza – interpretazione dell'art.191, comma 3, del D. Lgs. n.267/2000 –  
Deliberazione della Corte dei Conti - Sezione del Controllo per la Regione Siciliana  
n.118/2019/PAR.

Si rende noto che con la deliberazione di cui all'oggetto (**Allegato "A"**), la Corte dei Conti - Sezione del Controllo per la Regione Siciliana, a seguito di specifica richiesta di parere formulata dal Sig. Sindaco del Comune di Palermo, si è espressa in ordine all'interpretazione dell'art.191, comma 3, del D. Lgs. n.267/2000 a seguito della modifica recata dall'art.1, comma 901, della legge finanziaria n.145 del 2018.

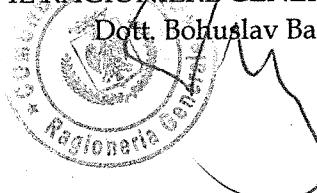
Per le articolate considerazioni esegetiche nella stessa deliberazione contenute, il Collegio contabile ha espresso l'avviso secondo cui al rinvio alle modalità previste dall'art. 194, lett. e) per il riconoscimento di detti debiti fuori bilancio non va riconosciuta una valenza esclusivamente procedimentale, ma anche sostanziale. E però – argomenta la Corte – laddove l'iter procedurale seguito dall'amministrazione si sia svolto nell'ambito dei ristretti termini previsti dalla legge, il riferimento alle "modalità" di cui all'art. 194 lett. e) è da intendersi nel senso che è sempre necessaria l'adozione della delibera consiliare con la quale riconoscere la spesa sostenuta per lavori di somma urgenza, purché strettamente attinenti alla rimozione dello stato di pericolo: in tal caso l'utilitas per l'amministrazione coincide con la spesa sostenuta come risultante dalla perizia tecnica e dal corrispettivo concordato consensualmente. Ciò in quanto tale modalità procedurale, sia pure derogatoria rispetto all'ordinaria gestione contabile, è stata estesa dal legislatore, con la novella del 2018, all'intera materia dei lavori di somma urgenza e di protezione civile; pertanto, laddove l'attività gestionale sia mantenuta entro l'alveo temporale segnato dalla legge non v'è ragione che giustifichi la decurtazione dell'utile d'impresa.

*"La violazione di detti termini procedurali, invece, determina l'applicazione della disciplina sostanziale di cui all'art. 194, lett. e) come da consolidata giurisprudenza del giudice contabile, senza che possano rilevare le motivate ragioni del ritardo: in tal caso il riconoscimento opererà esclusivamente nei limiti dell'utilità ricevuta dall'amministrazione mentre per la parte non riconoscibile (l'utile d'impresa) il rapporto obbligatorio intercorrerà tra il privato fornitore e l'amministratore che ha disposto la fornitura"*

*Come noto questa, l'Amministrazione comunale, nell'ambito dell'attuazione di vari programmi di sviluppo cofinanziati da fondi strutturali e di investimento europei, gestisce diversi fondi e risorse di derivazione extracomunale".*

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile





# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE,  
TRIBUTI, PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

A Tutti i Sigg. Dirigenti

E,p.c.

Al Sig. Sindaco c/o Capo di Gabinetto

Ai Sigg. Assessori

Al Sig. Segretario Generale

Oggetto: Corte dei conti Sicilia deliberazione n. 118/2019.

La Sezione di controllo della Corte dei Conti Siciliana, con la deliberazione in oggetto segnata, rispondendo al quesito del Sig. Sindaco del Comune di Palermo, sancisce che in caso di mancato rispetto da parte della Giunta dei termini previsti per la sottoposizione al Consiglio Comunale della proposta di riconoscimento del debito fuori bilancio derivante da lavori di somma urgenza, ancorché determinato da motivate ragioni, il riconoscimento opererà esclusivamente nei limiti dell'utilità ricevuta dall'Amministrazione, mentre per la parte non riconoscibile, e cioè l'utile d'impresa, il rapporto obbligatorio intercorrerà tra il privato fornitore e l'amministratore che ha disposto la fornitura.

Per i magistrati contabili, essendo fissata dal legislatore dettagliatamente la sequenza temporale (*art. 163 del D. Lgs. n. 50/2016 – art. 191 e 194 del TUEL*) entro la quale ricondurre a bilancio le spese sostenute, i termini sono sottratti alle valutazioni discrezionali dell'organo di gestione.

Pertanto, la violazione di detti termini procedurali, determina l'applicazione della disciplina sostanziale di cui all'*art. 194, lett. e*, come da consolidata giurisprudenza del giudice contabile, senza che possano rilevare le motivate ragioni del ritardo: in tal caso il riconoscimento opererà esclusivamente nei limiti dell'utilità ricevuta dall'amministrazione mentre per la parte non riconoscibile (l'utile d'impresa), il rapporto obbligatorio intercorrerà tra il privato fornitore e l'amministratore che ha disposto la fornitura.

La *ratio* della disposizione si rinviene proprio nella circostanza che viene assoggettato al regime speciale derogatorio l'intero settore dei lavori di somma urgenza (e non già come in precedenza solamente nei casi di insufficienza di fondi) e, pertanto, anche la cadenza temporale entro la quale ricondurre a bilancio le spese sostenute è fissata dal legislatore in termini precisi, sottratti alle valutazioni discrezionali dell'organo di gestione.

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile

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



## COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI,  
PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 - 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Segreteria tel. 091 7403601

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Ai Sigg. Dirigenti

E, p.c. Al Sig. Assessore al Bilancio

Al Sig. Segretario Generale

Al Collegio dei Revisori

Oggetto: Modalità negoziale della Pubblica Amministrazione: la forma scritta non sanabile.

*Consiglio di Stato, sentenza n. 5138/2018*

*"La Pubblica Amministrazione si obbliga solo attraverso la forma scritta, espressione compiuta di un potere decisionale che viene documentato ad substantiam, non potendo riconoscere debiti fuori bilancio sanando la mancanza dell'atto negoziale".*

Questo è quanto ribadito dalla quinta sez. del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5138 del 3 settembre 2018, confermando maturata e consolidata giurisprudenza, la quale ha più volte sancito il principio secondo il quale i contratti degli enti pubblici devono essere stipulati, a pena di nullità, in forma scritta, la quale assolve una funzione di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, permettendo d'identificare con precisione il contenuto del programma negoziale, anche ai fini della verifica della necessaria copertura finanziaria e dell'assoggettamento al controllo dell'autorità tutoria <sup>(1)</sup>.

Da quanto sopra discende il corollario secondo il quale un contratto non vincolante la Pubblica Amministrazione, perché al di fuori delle condizioni previste dalla legge, non rende possibile ratificare la condotta assunta e ogni eventuale esecuzione sorge direttamente con il soggetto che ha dato seguito all'esecuzione.

Tali regole formali sono, infatti, funzionali all'attuazione del principio costituzionale di buona amministrazione, in quanto agevolano l'esercizio dei controlli e rispondono all'esigenza di tutela delle risorse degli enti pubblici contro il pericolo di impegni finanziari assunti senza l'adeguata copertura e senza la valutazione dell'entità delle obbligazioni da adempiere <sup>(2)</sup>.

In questo senso, la cosiddetta clausola contrattuale di copertura finanziaria subordina il pagamento all'ottenimento del finanziamento per la realizzazione dell'opera <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cfr. Cass. 27910/2018; Cass. 19410/2016; Cass. 17646/2002; Cass. 13039/1999; Cass. 21477/2013; Cass. 1606/2007; Cass. 22537/2007.

<sup>(2)</sup> Cfr. Cass. sez. 1, sentenza n. 6555 dei 20/03/2014, Rv. 630054

<sup>(3)</sup> Cfr. Cass. Civ., sez. I, sentenza n. 10326/2016.

Tale principio esclude la possibilità di ritenere ammissibile il perfezionamento dell'accordo sulla base di una manifestazione di volontà implicita o di comportamenti concludenti o meramente attuativi<sup>(4)</sup>.

Il requisito di forma scritta è richiesto non soltanto per la conclusione del contratto, ma anche per le eventuali modificazioni successive, le quali devono rivestire, a pena di nullità, la medesima forma del contratto originario, non potendo essere introdotte in via di mero fatto mediante l'adozione di contenuti e pratiche difformi da quelle precedentemente convenute, ancorché protrattisi nel tempo e rispondenti ad un accordo tacitamente intervenuto tra le parti in epoca successiva o – comunque - mediante comportamenti concludenti, venendo altrimenti eluso il suddetto vincolo di forma<sup>(5)</sup>.

Ed ancora, la Suprema Corte ha ripetutamente affermato l'inammissibilità della proroga tacita dei rapporti contrattuali posti in essere dalla Pubblica Amministrazione<sup>(6)</sup>.

Ai fini della validità dell'obbligazione è del tutto ininfluente che l'organo deputato all'approvazione dell'accordo abbia adottato il proprio provvedimento, in quanto detta deliberazione non costituisce una proposta contrattuale, se a questo provvedimento non segue la sottoscrizione delle parti: l'esecuzione dell'accordo senza l'osservanza delle procedure di legge non può acquisire un valore *ex post* di riconoscimento dall'esecuzione dello stesso, anche qualora sia derivata un'utilità alla P.A.

Per altro verso, il riconoscimento di un debito fuori bilancio costituisce un procedimento discrezionale che consente all'Ente locale di far salvi, nel proprio interesse - accertati e dimostrati l'utilità e l'arricchimento che ne derivano per l'Ente stesso - gli impegni di spesa in precedenza assunti tramite specifica obbligazione, ancorché sprovvista di copertura contabile, ma non ha la funzione di introdurre una sanatoria per i contratti nulli o, comunque, invalidi - come quelli conclusi senza il rispetto della forma scritta '*ad substantiam*' - né apportare una deroga al regime di inammissibilità dell'azione di indebito arricchimento<sup>(7)</sup>.

Infine, da tutto quanto premesso ne consegue che in assenza della forma scritta, la costituzione di un contratto invalido risulta non opponibile ai terzi.

#### IL RAGIONIERE GENERALE Dott. Bohuslav Basile

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

---

<sup>(4)</sup> Cfr. Cass. 22994/2015; Cass., 12323/2005.

<sup>(5)</sup> Cfr. Cass. 8539/2011; Cass. 8621/2006; Cass. 5448/1999, Cass. Ordinanza n. 8244 /2019.

<sup>(6)</sup> Cfr. Cass. Sez. 1, sentenza n. 6555 dei 20/03/2014, Rv. 630054

<sup>(7)</sup> Cfr. Cass. Civ., sez. I, 12 novembre 2013, n. 25373, Cass. Civ. I, 14 febbraio 2017, n. 3844); Corte Conti, sez. controllo Trento, Deliberazione n. 35/2018)



COMUNE DI PALERMO  
AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI  
PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 - 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Segreteria tel. 091 7403601

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Ai Sigg. Dirigenti

E p. c.

Al Sig. Sindaco - c/o Sig. Capo di Gabinetto

Al Sig. Segretario Generale

Oggetto: Utile d'impresa. *Corte dei Conti, sez. Puglia, deliberazione n. 60/2019.*

Con la deliberazione indicata in oggetto, la Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Puglia, ha affrontato la specifica problematica relativa al corretto metodo di determinazione dell'utile di impresa da scorporare dalla componente c.d. «riconoscibile» nell'ambito del procedimento amministrativo di riconoscimento della legittimità di un debito fuori bilancio.

Sul punto si rammenta che l'utile d'impresa, in quanto rappresentativo della componente economica della controprestazione integrante il guadagno del privato, non può in alcun modo costituire, come tale, un arricchimento per l'Ente, il quale, pertanto, può procedere al riconoscimento del debito, al netto del cd. "utile di impresa", che comunque può essere eventualmente recuperata dal creditore, agendo direttamente nei confronti di chi ha disposto l'ordine in assenza del preventivo impegno di spesa in contabilità.

Orbene, specificando preliminarmente che l'indennizzo ex art. 2041 c.c. deve essere parametrato alla sola "diminuzione patrimoniale" subita dall'impoverito, senza avere in alcuna considerazione il "guadagno sperato"<sup>(1)</sup>, il criterio di quantificazione dell'utile di impresa fa riferimento al tema del danno da concorrenza, ritenendo si possa applicare il criterio forfettario della riduzione della percentuale del valore del 10% per i lavori e del 5% per le forniture ed i servizi, come valutato in diversi pareri delle Sezioni regionali di controllo.

Detto criterio "[...] muove dal presupposto della spettanza, al privato contraente a causa dei vizi della procedura ad evidenza pubblica, del solo arricchimento senza causa, ai sensi dell'art. 2041 c.c., in luogo del corrispettivo contrattuale. In applicazione di tale criterio, il danno (alla concorrenza), nel giudizio di responsabilità, viene individuato nei pagamenti eccedenti la quota riconducibile all'arricchimento senza causa, sicché l'utile di impresa rappresenta la misurazione di tale eccedenza" <sup>(2)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Cfr. Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 11 settembre 2008, n. 23385.

<sup>(2)</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione 22 dicembre 2014, n. 380/2014/PRSE

I giudici contabili della Puglia specificano, però, che tale criterio ha solo un valore presuntivo, essendo la componente relativa all'utile di impresa variabile di volta in volta e quindi oggetto di attenta valutazione da parte dell'amministrazione.

Pertanto l'ente non è obbligato ad utilizzare il criterio forfettario, potendo, nel caso abbia elementi sufficienti per valutare che l'utile d'impresa si discosti da tali parametri, sia in positivo che in negativo, procedere a scomputare dalla somma da riconoscere l'utile di impresa effettivo.

Detta interpretazione presuppone un'attenta valutazione, *ex ante*, cioè è necessario che prima della stessa esecuzione della fornitura e/o del servizio e/o dell'opera, l'amministrazione abbia individuato e valutato l'esatta composizione dell'offerta, ivi compreso le sue componenti inderogabili, al fine di vagliarne l'attendibilità, la conformità alle prescrizioni di legge e, da ultimo, l'effettivo utile di impresa conseguito dal prestatore d'opera, di servizi e di forniture.

**IL RAGIONIERE GENERALE**  
**Dott. Bohuslav Basile**

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



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI,  
PATRIMONIO E PARTECIPATE  
U.O. BILANCIO

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Via Roma, n.209 – 90133 PALERMO  
Tel. 0917403601 – Fax 0917403699  
Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)  
ufficiobilancio@comune.palermo.it

Responsabile dell'U.O. Ufficio Bilancio: Dott. E. La Rocca

Responsabile dell'Istruttoria: Dott.ssa R. Manzella

**Ai Sigg.ri Dirigenti**

**Al Sig. Segretario Generale**

**E p.c.**

**Al Signor Sindaco c/o  
Ufficio di Gabinetto**

**A tutti gli Assessori**

**Al Collegio dei Revisori**

**LL. SS.**

**OGGETTO:** Predisposizione proposte di deliberazione di Consiglio Comunale per il riconoscimento di Debiti Fuori Bilancio – nuove procedure amministrative.

A seguito dell'approvazione della variazione al Bilancio di Previsione 2019/2021, avvenuta con deliberazione di Consiglio Comunale n.590 del 30 novembre u.s., sono state accantonate, nel triennio 2019/2021, risorse finanziarie in apposito fondo passività potenziali, allocato alla missione 20, destinato alla copertura di debiti fuori bilancio ex art. 194 lettera e) e lettera a) del D.Lgs.267/2000 per contenziosi **non** valutati con elevate probabilità di soccombenza.

Il predetto fondo si aggiunge all'ordinario fondo passività potenziali denominato "*Fondo rischi spese legali*", nel quale vengono accantonate le risorse per la copertura finanziaria del contenzioso qualificato dall'Avvocatura Comunale, o da altro Ufficio incaricato della difesa in giudizio dell'Ente, quale **avente** significative probabilità di soccombenza (1).

---

(<sup>1</sup>) Il punto 5.2, lett. h) dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011 dispone: "h) nel caso in cui l'ente, a seguito di **contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere**, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento

L'utilizzo delle citate risorse accantonate nei due fondi avviene mediante prelievo da effettuare con deliberazione di Giunta Comunale, da approvarsi entro il 31 dicembre di ciascun anno.

Tutto ciò premesso, ciascun Servizio che elementi certi ai fini della predisposizione di una proposta di deliberazione di Consiglio Comunale per il riconoscimento del debito fuori bilancio dovrà inserire nel provvedimento la seguente dicitura;

*"La copertura finanziaria del presente debito fuori bilancio verrà garantita mediante prelievo dal fondo rischi spese legali (in caso di debito fuori bilancio scaturente da contenzioso valutato con elevate probabilità di soccombenza) o dal fondo passività potenziali per debiti fuori bilancio ex art. 194 lettera e) e lettera a) relativa a contenziosi non valutati con elevate probabilità di soccombenza (nei rimanenti casi)".*

Al fine di reperire le informazioni necessarie alla individuazione del corretto fondo da utilizzare potranno essere consultati gli uffici **dell'Avvocatura Comunale** o gli **altri uffici incaricati della difesa in giudizio dell'Ente**.

IL RAGIONIERE GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile



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

---

*di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso. [...] Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio. [...] L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti."*



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI,  
PATRIMONIO E PARTECIPATE  
U.O. BILANCIO

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Via Roma, n.209 – 90133 PALERMO  
Tel. 0917403601 – Fax 0917403699  
Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)  
ufficiobilancio@comune.palermo.it

Prot. n. 81012 del 29 /01/2020

Responsabile dell'U.O. Ufficio Bilancio: Dott. E. La Rocca  
Responsabile della U.O. impegni: Dott.ssa Rosalia La Rosa

TRASMISSIONE VIA MAIL

Ai Sigg.ri Dirigenti

Al Sig. Segretario Generale

E p.c.

Al Signor Sindaco c/o  
Ufficio di Gabinetto

A tutti gli Assessori

Al Collegio dei Revisori

LL. SS.

**OGGETTO:** Proposte di deliberazione di Consiglio Comunale per il riconoscimento di Debiti Fuori Bilancio, nuove procedure amministrative.

Facendo seguito alla nota prot. 1684747 del 10/12/2019, al fine di consentire una più corretta classificazione delle spese conseguenti al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, si evidenziano di seguito le procedure da seguire per assicurare le risorse necessarie alla copertura finanziaria delle proposte di deliberazione in oggetto.

Come già evidenziato nella citata nota, con deliberazione di Consiglio Comunale n.590 del 30 novembre 2019 è stato istituito un “*fondo passività potenziali destinato alla copertura di debiti fuori bilancio ex art. 194 lettera e) e lettera a) del D.Lgs. 267/2000 per contenziosi non valutati con elevate probabilità di soccombenza*” (nel seguito brevemente richiamato come **fondo passività potenziali facoltativo**), che si aggiunge al “*Fondo rischi spese legali*” previsto dal punto 5.2, lett. h) dell'Allegato 4/2 al D. Lgs. 118/2011, nel quale vengono accantonate le risorse per la copertura finanziaria del contenzioso qualificato dall'Avvocatura Comunale, o da altro Ufficio incaricato della difesa in giudizio dell'Ente, quale **avente significative**

probabilità di soccombenza.

L'utilizzo delle citate risorse accantonate deve avvenire ex art 176 del TUEL, mediante atto deliberativo di competenza dell'organo esecutivo, con il quale si provvederà a prelevare le somme dai rispettivi fondi ed a stanziarle nelle apposite voci di P.E.G. in base alla natura della spesa.

A salvaguardia degli equilibri di bilancio, ciascuna funzione dirigenziale dovrà prioritariamente verificare la disponibilità di risorse per spese non obbligatorie nel PEG di competenza da poter destinare alla copertura del debito mediante variazione al Piano Esecutivo di Gestione ex art 175 comma del TUEL. Dell'anzidetta verifica si dovrà dare atto nella proposta deliberativa.

Qualora dalla verifica di cui al punto precedente emergesse l'insufficienza delle risorse da destinare in tutto o in parte alla copertura del debito si potrà fare ricorso al prelievo da uno o entrambi i fondi passività potenziali. Per la corretta individuazione del fondo da utilizzare si dovrà verificare, **previo consulto dell'Avvocatura Comunale o di altro Ufficio incaricato della difesa in giudizio dell'Ente**, se e quante risorse afferenti il suddetto debito siano riferibili ad un contenzioso valutato con elevate probabilità di soccombenza.

In caso di riscontro positivo da parte dell'Avvocatura, per la parte accantonata nell'anzidetto fondo, sarà proposto l'utilizzo del "**Fondo rischi spese legali**".

Nel caso di riscontro negativo o parziale, si dovrà proporre l'utilizzo del cosiddetto "**Fondo passività potenziali facoltativo**".

In caso di contenzioso riferito ad una obbligazione per la quale era già stato assunto l'impegno, il prelievo dovrà essere effettuato solo per l'importo relativo alle maggiori spese scaturenti dal contenzioso.

L'imputazione della spesa, che dovrà riguardare tanto la sorte che l'accessorio, potrà avvenire su capitoli del Peg del servizio proponente che risultino pertinenti rispetto alla natura del debito in funzione del piano dei conti o su un nuovo capitolo del quale dovrà esserne richiesta l'istituzione.

Per agevolare le attività istruttorie, è stato predisposto apposito modello denominato "*Scheda P - Copertura del debito fuori bilancio*" (allegato 1) da allegare ad ogni proposta di prelievo, contenente le indicazioni indispensabili alla corretta imputazione della spesa, nonché alla quantificazione ed individuazione delle risorse da prelevare per la copertura finanziaria del debito. Per consentire l'individuazione del corretto piano dei conti finanziario per la spesa correlata alla sorte e le altre voci tipiche del contenzioso (risarcimento, indennizzi, oneri da contenzioso), si allega, altresì, il "*Glossario Codifica Siope*" (allegato 3).

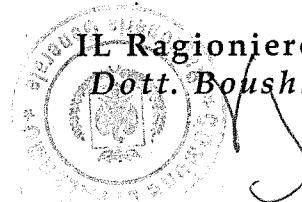
Allo scopo di rendere i provvedimenti conformi alle indicazioni sopra indicate, nella proposta di deliberazione dovrà essere riportato a seconda del caso (una o più delle seguenti casistiche):

*"La copertura finanziaria del presente debito fuori bilancio è garantita mediante:*

- *variazione del Piano esecutivo di Gestione tramite diminuzione del capitolo XXX per euro \_\_\_\_\_,\_\_\_* (qualora sia stato possibile individuare stanziamenti per spese non obbligatorie nell'ambito del PEG di propria competenza);
- *prelievo dal fondo rischi spese legali* (in caso di debito fuori

bilancio scaturente da contenzioso valutato con elevate probabilità di soccombenza) per l'importo di euro \_\_\_\_\_,  
- prelievo dal fondo passività potenziali per debiti fuori bilancio ex art. 194 lettera e) e per il debiti ex lettera a) non valutati o valutati parzialmente con elevate probabilità di soccombenza per l'importo di euro 0.000,000;

*L'imputazione della spesa dovrà avvenire sui capitoli di PEG indicati nella scheda P allegata"*



## COPERTURA FINANZIARIA DEL DEBITO FUORI BILANCIO

(1) Nel caso di variazione di P.E.G. verificare che il capitolo di cui si riduce lo stanziamento ed il capitolo di destinazione delle risorse abbiano le medesime missioni, programma, titolo e fonte di finanziamento

(2) Indicare N.C. per le richieste di istituzione di nuovo capitolo avendo cura di compilare il campo descrizione

(3) Indicare il numero dei conti almeno fino al quarto livello il quinto livello è facoltativo

EL DIADEMA



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI,  
PATRIMONIO E PARTECIPATE  
U.O. BILANCIO

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Via Roma, n.209 – 90133 PALERMO

Tel. 0917403601 – Fax 0917403699

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

[ufficiobilancio@comune.palermo.it](mailto:ufficiobilancio@comune.palermo.it)

Responsabile dell'U.O. Ufficio Bilancio: Dott. E. La Rocca  
Responsabile di istruttoria: Dott.ssa Rossana Manzella

**A tutti i Dirigenti**

**E p.c.**                   **Al Signor Sindaco**  
c/o                       Capo           di  
                             Gabinetto  
([capogabinettonsindaco@comune.palermo.it](mailto:capogabinettonsindaco@comune.palermo.it))

**Al Segretario Generale**  
([segretariogenerale@comune.palermo.it](mailto:segretariogenerale@comune.palermo.it))

**Al Collegio dei Revisori**  
([collegiodeirevisori@comune.palermo.it](mailto:collegiodeirevisori@comune.palermo.it))

**A tutti gli Uffici e Servizi**

**OGGETTO: Verifica consistenza del contenzioso pendente avente significative probabilità di soccombenza.**

Come noto, l'obbligo imposto dal D.Lgs. 118/2011<sup>(1)</sup> di accantonare

---

<sup>(1)</sup> Il punto 5.2, lett. h) dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011 recita: "h) nel caso in cui l'ente, a seguito di **contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere**, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso. [...] Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio. [...] L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti."

adeguate risorse al Fondo Rischi Spese Legali per il contenzioso con significative probabilità di soccombenza ha determinato l'esigenza della sua valutazione in termini quantitativi, sia in sede di rendiconto ai fini dell'accantonamento nel risultato di amministrazione, sia in sede di bilancio per l'adeguamento degli stanziamenti da allocare alla missione 20 (fondi e accantonamenti).

Si rende tuttavia necessario che la consistenza del fondo contenzioso sia costantemente monitorata ed aggiornata in ragione delle mutate valutazioni del contenzioso già comunicato, nonché per l'instaurarsi di nuovi contenziosi rilevanti ai fini dell'accantonamento.

A tal fine l'Avvocatura, ovvero personale di altri uffici incaricati alla difesa di questo Ente, nell'ambito della costante attività di monitoraggio del contenzioso pendente dovrà comunicare, in ogni momento ne sia a conoscenza, **l'instaurarsi di nuovo contenzioso rilevante ai fini dell'accantonamento, nonché la cessazione o variazione (in termini di valutazione delle probabilità di soccombenza o della quantificazione del valore da accantonare) del contenzioso già in precedenza comunicato.**

Le comunicazioni dovranno avvenire mediante la compilazione della "Scheda contenzioso passivo", allegata alla presente, contenente tutte le informazioni rilevanti ai fini della determinazione dell'accantonamento.

La scheda si compone di due sezioni, di cui una di competenza dell'Avvocatura Comunale, ovvero altro personale incaricato alla difesa di questo Ente, e l'altra da compilare successivamente a cura del Servizio competente ratione materiae, che provvederà a trasmettere la scheda, debitamente sottoscritta, all'indirizzo di posta elettronica ufficiobilancio@comune.palermo.it, utilizzando quale oggetto "**Contenzioso Codice del C.di R. \_\_\_\_\_**".

Ogni scheda dovrà, pertanto, riportare la sottoscrizione sia del personale incaricato alla difesa di questo Ente, sia del dirigente del Servizio competente.

Non verranno prese in considerazione le richieste difformi rispetto a quanto indicato nella suddetta procedura.

IL RAGIONIERE GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile



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



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Responsabile dell'U.O. Ufficio Bilancio: Dott. E. La Rocca

Responsabile della U.O. impegni: Dott.ssa Rosalia La Rosa

Ai Sigg.ri Dirigenti

Al Sig. Segretario Generale

E p.c.

Al Signor Sindaco c/o Ufficio  
di Gabinetto

A tutti gli Assessori

Al Collegio dei Revisori

**OGGETTO:** Proposte di deliberazione di Consiglio Comunale per il riconoscimento  
di Debiti Fuori Bilancio, nuove procedure amministrative -  
integrazione.

A maggiore chiarimento di quanto indicato nella nota prot. 81012 del 29.01.2020 (**Allegato "A"**), avente analogo oggetto, si precisa che le proposte di deliberazione di Consiglio Comunale per il riconoscimento di Debiti Fuori Bilancio dovranno pervenire alla scrivente Ragioneria corredate dalla "*Scheda P-Copertura del debito fuori bilancio*", debitamente compilata.

Detta scheda costituirà successivamente un allegato della proposta di deliberazione per il prelevamento dal Fondo passività potenziali per i debiti fuori bilancio o dal Fondo rischi spese legali, predisposta a cura della Ragioneria Generale.

Infine, unitamente alla presente si trasmette il nuovo modello della scheda denominata "*Scheda P1-Copertura del debito fuori bilancio*" aggiornata con ulteriori tipologie di spesa frequenti nei contenziosi.

IL RAGIONIERE GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile

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



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI,  
PATRIMONIO E PARTECIPATE  
U.O. BILANCIO

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Via Roma, n.209 – 90133 PALERMO

Tel. 0917403601 – Fax 0917403699

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

ufficiobilancio@comune.palermo.it

Responsabile dell'U.O. Ufficio Bilancio: Dott. E. La Rocca

Responsabile di istruttoria: Dott.ssa Rossana Manzella

**A tutti i Dirigenti**

**E p.c. Al Signor Sindaco**  
c/o Capo di Gabinetto  
(capogabinettsindaco@comune.palermo.it)

**Al Segretario Generale**  
(segretariogenerale@comune.palermo.it)

**Al Collegio dei Revisori**  
(collegiodeirevisori@comune.palermo.it)

**A tutti gli Uffici e Servizi**

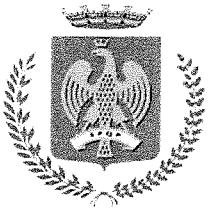
**OGGETTO: Verifica consistenza del contenzioso pendente avente significative probabilità di soccombenza – INTEGRAZIONE alla nota prot.172828 del 27/02/2020.**

Si fa seguito alla nota prot. n. 172828 del 27/02/2020, unita alla presente (Allegato 1) ed avente analogo oggetto, per precisare l'iter amministrativo da seguire ai fini della compilazione della "Scheda contenzioso passivo" affinché venga assicurato lo snellimento e la speditezza dell'azione amministrativa.

Atteso che la citata scheda è composta da due sezioni la cui compilazione è generalmente di competenza di Uffici differenti, si prevede che in questi casi l'Avvocatura Comunale, ovvero altro personale incaricato alla difesa di questo Ente, una volta compilata la prima sezione, vorrà inoltrare successivamente la scheda al Servizio competente *ratione materiae*, il quale, dopo aver completato la seconda sezione, inoltrerà la scheda alla scrivente Ragioneria Generale.

IL RAGIONIERE GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile

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



**COMUNE DI PALERMO**  
AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI  
PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Al Sig. Sindaco

c/o Sig. Capo di Gabinetto

Al Sig. Assessore al Bilancio

Al Segretario Generale

Ai Sigg.ri Dirigenti

Al Collegio dei Revisori

E, p. c. Al Sig. Presidente del Consiglio comunale

Prot. n. 213572 del 16.03.2020

Oggetto: Relazione debiti fuori bilancio al 31/12/2019 e refluenze sullo specifico parametro che concorre alla determinazione della deficitarietà strutturale dell'ente.

In relazione all'oggetto, si espongono di seguito le proprie considerazioni sui debiti fuori bilancio dell'anno 2019.

L'importo complessivo dei debiti adottati nel 2019 è diminuito rispetto all'anno 2018, passando da € 13.105.680,56 ad € 12.275.831,56.

Tuttavia, l'incidenza sul bilancio di competenza è pressoché identica: infatti, i debiti fuori bilancio a cui si è data copertura con stanziamenti in competenza 2019 ammontano ad € 9.890.921,06, mentre nell'esercizio 2018 sono stati € 10.082.011,40. La differenza è dovuta ai debiti a cui si è data copertura con risorse a residuo perché relativi ad assegnazioni giudiziarie presso il tesoriere BNL che nel corso dell'anno 2017 (il riconoscimento è avvenuto nell'anno 2018) è stata maggiorie rispetto all'anno 2018 (il riconoscimento è nel 2019).

Tutti i debiti riconosciuti nell'anno 2019 rientrano nella fattispecie *ex art 194, primo comma lettera a), del D. Lgs. n.267/2000.*

Il Consiglio comunale non ha adottato alcun debito fuori bilancio rientranti nelle altre fattispecie disciplinate dall'art 194 del TUEL, restituiti dalla Segreteria Generale ad inizio dell'anno 2020.



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

In particolare, si segnala doverosamente un debito fuori bilancio rientrante nella fattispecie ex lettera d) dell'art 194 del TUEL, di soli € 22.218,46, già proposto nel 2018 e restituito perché non adottato, che è stato poi riproposto ad inizio anno 2019 e infine nuovamente restituito. La circostanza vanifica l'attività dell'Ufficio Espropriazioni, che deve rispettare ristretti tempi per le procedure di espropriaione, sicchè l'ufficio proponete nell'anno 2019 aveva insistito con la proposizione dell'atto in esercizio provvisorio, attestando che il mancato riconoscimento avrebbe potuto arrecare danno all'ente.

Una particolare cenno deve essere fatto, altresì, su due provvedimenti del Servizio protezione civile: si tratta della proposta n. 1630850 del 02/12/2019 di € 118.429,85 e n. 1630918 del 02/12/2019 di € 106.047,86, già inoltrati nell'anno 2018 e non adottati entro il 31/12/2018; due debiti fuori bilancio relativi ad interventi di somma urgenza. Nell'anno 2019 l'ufficio ha rideterminato il debito da riconoscere, riducendolo di una percentuale de 10% a titolo di utile d'impresa, come richiesto dalla Ragioneria Generale con la circolare n.1647514 -2019.

E' di tutta evidenza che le imprese interessate, che sono state incaricate con la specifica procedura prevista per la fattispecie all'art 163 del codice dei contratti e che poi devono attendere per pagamento il riconoscimento di debito fuori bilancio ex lettera e), perché così prevede l'art 191 comma 3 del TUEL , e per il secondo anno successivo non vedono soddisfatto il loro credito, è ragionevole supporre che ricorreranno alle vie legali con un inutile e non consentito, poiché lesivo dell'erario (doppio oltre alle spese legali perdiamo pure il 10% di riduzione) aggravio di costi per l'Amministrazione.

Per il secondo anno successivo, il Consiglio comunale non riconosce debiti fuori bilancio rientrante dell'area attività sociali rientranti nella fattispecie ex lettera e).

Parecchi debiti delle attività sociali non riconosciuti nel corso dell'esercizio 2019 sono riproposizione di atti già restituiti nell'anno 2018, circostanza questa che rischia di essere erroneamente interpretata nel senso che se i creditori vogliono recuperare un credito devono farlo attraverso azioni esecutive, con aggravi di costi e profili di inammissibilità.

Nell'anno 2018, come noto, l'importo complessivo dei debiti non adottati dal C.C. al 31/12/2018 di € 5.479.994,13 ha comportato lo sforamento del V parametro di deficitarietà strutturale e la situazione è quella sotto rappresentata:



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Tipo Debito	Inoltrata a Segr. Generale	Restituita da Segr. Generale	Restituita per rettifiche	Totale complessivo
			128.060,87	128.060,87
Beni e servizi		3.689.949,76		3.689.949,76
Espropri		22.134,00		22.134,00
Sentenza	5.457,44	1.634.392,06		1.639.849,50
<b>Totale complessivo</b>	<b>5.457,44</b>	<b>5.346.475,82</b>	<b>128.060,87</b>	<b>5.479.994,13</b>

Nell'anno 2019, la situazione dei debiti restituiti dalla Segreteria Generale perché non adottati dal Consiglio comunale al 31/12/2019 è quella che segue:

Stato	Restituita da Segr. Generale
Somma di Importo	
Tipo Debito	Totale
Beni e servizi	2.619.097,34
Espropri	22.218,46
Sentenza	270.898,98
<b>Totale complessivo</b>	<b>2.912.214,78</b>

A questi debiti devono essere aggiunti i debiti che seguono, relativi ad ipotesi ricadenti nella lettera e) dell'art.194 cit., non adottati dal Consiglio comunale il 31/12/2018 e riproposti dall'ufficio nel corso d'esercizio provvisorio e quindi restituiti dalla Ragioneria Generale:

Stato	Restituita per rettifiche	
Etichette di riga	Importo originario	Importo aggiornato
Beni e servizi	3.001.460,10	950.548,15
Sentenza	60.585,96	1.755,25
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.062.046,06</b>	<b>952.303,40</b>

La situazione dei debiti restituiti per rettifiche dalla Ragioneria Generale è stata aggiornata al 31/12/2019 attraverso un puntuale lavoro di controllo dell'Ufficio Esiti e dell'Ufficio Contenzioso dello stato dei pagamenti delle fatture indicate ai debiti originari ed anche attraverso un confronto con i debiti non adottati dal consiglio al 31/12/2019 per evitare duplicazioni.



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

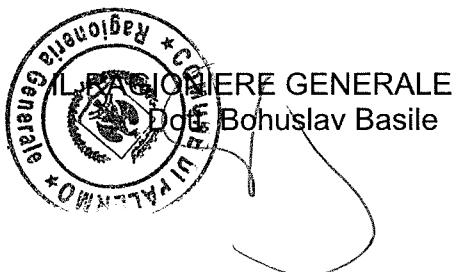
C.F. 80016350821

Il mancato riconoscimento dei debiti ex lettera e) nel 2018 ed ancora nel 2019 spinge ineluttabilmente – lo si ribadisce – il creditore al recupero del credito attraverso azioni esecutive con aggravio non consentito di costi per l'Amministrazione comunale.

Si evidenzia, inoltre, che i debiti riconosciuti dell'area alla cittadinanza sociale che nell'anno 2018 ammontavano a € 6.708.276,76, sono passati ad € 5.147.613,93 nell'anno 2019, i debiti fuori bilancio restituiti nell'anno 2018 sono stati 3.457.517,48 e nell'anno 2019 sono diminuiti ad € 2.318.867,47.

Di contro, i debiti dell'Ufficio Amministrativo dell'Area Tecnica sono aumentati, passando da € 2.663.358,22 dell'anno 2018 ad € 3.476.860,50 nell'anno 2019 mostrando un incremento di circa il 30%.

Tanto si comunica per quanto di competenza ed al fine di promuovere nel 2020 ogni iniziativa affinché le proposte di deliberazione degli Uffici avanzate per il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio, in specie quelli di cui alla lettera e), siano approvate dall'Organo consiliare entro il 31.12.2020, diversamente configurandosi profili di incidenza negativa sulla deficitarietà strutturale dell'Ente, nonché un non consentito, e lesivo per l'erario pubblico, potenziale aggravio di spesa ove le dette ipotesi dovessero *medio tempore* trasformarsi nell'ipotesi di cui alla lettera a).





# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet www.comune.palermo.it

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Al Sig. Segretario Generale

Ai Sigg. Dirigenti

E p.c.

Al Sig. Sindaco c/o Capo di Gabinetto

Al Sig. Presidente del Consiglio

Al Sig. Segretario Generale

Al Collegio dei Revisori

Oggetto: Individuazione nominativo Responsabile del debito fuori bilancio. Rif. note prot. n. 84 del 30.03.2020 e prot. n. 97 del 06.04.2020 del Collegio dei Revisori

Con nota prot. n. 227330 del 30.03.2020, di pari oggetto, dell'Area Tecnica della Rigenerazione Urbana e delle Opere Pubbliche- Staff Capo Area (**All.1**), vengono mosse decise critiche sulla richiesta avanzata dal Collegio dei Revisori dei Conti, con nota prot. n. 84 del 30.03.2020 (**All.2**), circa l'individuazione, da parte della funzione dirigenziale competente, del responsabile del debito nelle proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio, concludendo che, nelle ipotesi di omissione, “*il Collegio lo riconoscerà nel dirigente responsabile*”.

Con successiva nota prot. n. 97 del 06.04.2020 (**All.3**) il Collegio affronta più in generale il patologico fenomeno dei debiti fuori bilancio, ponendo l'accento, in particolar modo, sull'incidenza che il fenomeno assume nella determinazione di deficitarietà strutturale del Comune di Palermo.

Nel merito, si rammenta che la Giunta Comunale ha disposto l'adozione della direttiva vincolante in seno alla deliberazione n. 204 del 28.11.2019, quale misura correttiva alle numerose censure mosse dalla Corte dei Conti, prevedendo che tutte le funzioni dirigenziali si attengano alle specifiche prescrizioni ivi contenute, proprio nella considerazione che presso il Comune di Palermo, il fenomeno dei debiti fuori bilancio persevera nel costituire causa di perturbazione degli equilibri di bilancio.

In detta direttiva vincolante si ritrovano individuate puntuali misure riguardanti le criticità evidenziate dal Collegio dei Revisori nella nota prot. n. 97 del 06 u.s., *ex plurimis* il ritardo nella predisposizione dei provvedimenti; l'evoluzione dei contenziosi in pronunce giudiziarie, causa di ulteriori oneri aggiuntivi a carico dell'amministrazione; la concentrazione nel mese di dicembre di numerosi proposte relative, spesso, ad operazioni di competenza dell'esercizio precedente.

Proprio le richiamate criticità costituiscono potenziali cause di responsabilità per funzionari e/o amministratori.

Rispetto ai contenuti argomentati in entrambi le note di cui all'oggetto, è ineludibile esprimere profili di generale condivisione sia per l'imprescindibile e obbligatorio impianto motivazionale del provvedimento di riconoscimento del debito fuori bilancio, che per la necessaria e adeguata istruttoria.



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

[ragioneriagenerale@comune.palermo.it](mailto:ragioneriagenerale@comune.palermo.it)

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Il primo, infatti, costituisce il solido baluardo difensivo in un giudizio a carico dell'Amministrazione, rendendo comprensibili le ragioni delle scelte del funzionario/dirigente, legittimandone l'operato.

La seconda (l'istruttoria) si presenta indispensabile, laddove da essa emergano le ragioni che hanno portato a sconfinare in un'obbligazione senza impegno formale, nonché l'analisi puntuale e dettagliata della sussistenza dei requisiti di legge, anche a tutela da eventuali ricadute nell'errore *pro futuro*.

E sempre l'attività istruttoria formalizzata dal responsabile del servizio competente dovrà accettare l'eventuale effettiva utilità che l'ente ha tratto dalla prestazione altrui.

Compiute queste premesse, richiamando interamente i contenuti delle numerose circolari e direttive sull'argomento <sup>(1)</sup>, e prendendo spunto dalle *questio* in argomento, in questa sede si intendono fornire suggerimenti e riflessioni funzionali, supportati da dottrina e giurisprudenza, per una corretta formulazione ed istruttoria dei provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

*In primis*, appare ineludibile sottolineare che il riconoscimento di un debito non può essere considerato conseguenza di automatismi: esso presuppone, invece, l'attenta valutazione da parte dell'organo consiliare, dell'accertamento dell'esistenza delle condizioni espressamente previste dalla norma.

Pertanto, l'attività di ricostruzione delle cause della formazione delle partite debitorie è necessario sia esaustiva; risulta, invece, insufficiente se non conduce a specifiche responsabilità individuali, rinviando, semplicisticamente ad una generica “*responsabilità di apparato*” per disfunzioni organizzative <sup>(2)</sup>.

D'altronde, un'ulteriore considerazione va fatta sull'affermazione secondo la quale ai fini del riconoscimento del debito fuori bilancio, l'art. 194 co. 1 lett e) prescrive che vi sia accertamento tanto dell'utilità, quanto dell'arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento delle pubbliche funzioni e dei servizi di competenza. In mancanza, l'obbligazione non è riconducibile alla volontà dell'ente e grava per l'intero sul funzionario che l'ha consentita.

L'uso del verbo consentire descrive infatti il comportamento di chi, trovandosi privo del potere decisionale sul conferimento dell'incarico o l'acquisizione del bene, nell'esercizio delle sue funzioni, permetta che avvenga l'acquisizione della prestazione o della fornitura senza opporvisi, nei limiti delle sue attribuzioni.

Ciò non vuol dire che il funzionario debba assumere un ruolo propriamente attivo e decisorio, ma che possa limitarsi a non impedire l'assunzione del debito fuori bilancio. Lasciar fare in luogo di ostacolare, assecondare, cooperare, sono manifestazioni di quel comportamento conseniente che il legislatore ha voluto vietare e dal quale fa scaturire conseguenze a carico dell'amministratore o del funzionario.

Dunque il comportamento descritto dal verbo “*consentire*” non può essere considerato solamente alla stregua di un ruolo di iniziativa o di un intervento determinante <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> Cfr. *ex plurimis* note-circolari prot. n. 911060 del 18.06.2018, prot. n. 683496 del 07.05.2018. prot. n. 1637328 del 12.11.2018, n.1741554 del 06.12.2018, n.829430 del 18.06.2019

<sup>(2)</sup> Cfr. Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 51/2014.

<sup>(3)</sup> Cfr. Cassazione n. 21340/2014.



# COMUNE DI PALERMO

## AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE TRIBUTI PATRIMONIO E PARTECIPATE

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

ragioneriagenerale@comune.palermo.it

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Ancora, è utile ricordare che secondo la Corte dei Conti occorre tenere nettamente distinte l'eventuale responsabilità amministrativo/contabile di coloro che hanno assunto obbligazioni senza seguire le prescritte procedure, da quelle di coloro che, muovendo da tali illegittimità, provvedono a far fronte, attraverso la delibera di cui all'art. 194 del D.L.g. n. 267/2000, ad azioni giudiziarie e/o altre iniziative di recupero del credito da parte di coloro che avevano ceduto beni e/o servizi in favore dell'Ente, pur nell'inosservanza delle ricordate procedure (⁴).

Infine, come sopra evidenziato, la mancata tempestiva adozione degli atti amministrativi necessari è astrattamente idonea a generare responsabilità per funzionari e/o amministratori.

I principi generali dell'ordinamento richiedono, infatti, agli amministratori e ai funzionari degli enti locali sia di evidenziare con tempestività le passività insorte che determinano debiti fuori bilancio, sia di adottare tempestivamente e contestualmente gli atti necessari a riportare in equilibrio la gestione modificando, se necessario, le priorità in ordine alle spese già deliberate. Il principio dell'economicità della gestione richiede che le verifiche previste dall'art. 193 TUEL siano immediatamente effettuate, evitando la maturazione di interessi e penalità a carico dell'ente. Il funzionario e/o l'amministratore che sia a conoscenza dell'esistenza di una possibile situazione di debito fuori bilancio è tenuto a informare con immediatezza il responsabile del servizio economico finanziario (art. 153 co. 6 TUEL) che deve attivare il procedimento previsto dalla legge senza ritardo.

Tutto quanto sopra a tutela degli interessi e degli equilibri finanziari dell'Ente.

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile

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



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE, TRIBUTI,  
PATRIMONIO E PARTECIPATE  
U.O. BILANCIO

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---

Via Roma, n.209 – 90133 PALERMO  
Tel. 0917403601 – Fax 0917403699  
Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)  
ufficiobilancio@comune.palermo.it

## TRASMISSIONE VIA MAIL

**A tutti i Dirigenti**

**E p.c. Al Signor Sindaco**

**Al Presidente del Consiglio Comunale**

**Al Sig. Assessore al Bilancio**

**Al Segretario Generale**

**OGGETTO: Acquisizione attestazione inesistenza debiti fuori bilancio da allegare al Rendiconto 2019 – rif. nota prot.n.128 del 01.06.2020 del Collegio dei Revisori..**

Al fine di verificare l'eventuale sussistenza della condizione di cui al comma 1 quater dell'art. 188 del TUEEL, nonché di ottemperare a specifica richiesta del Collegio dei Revisori formulata con nota prot.n.128 del 01.06.2020 (Allegato 1), si chiede che sia rilasciata apposita attestazione con la quale viene dichiarato che “*alla data odierna, non vi sono debiti fuori bilancio e non sussistono le condizioni previste dall'art. 194 del D.Lgs. n.267/2000 per il riconoscimento di debiti fuori bilancio relativi ai servizi gestiti dal proprio ufficio*”.

Dette attestazioni, per espressa richiesta, dovranno costituire un allegato al Rendiconto della Gestione 2019, pertanto, **dovranno pervenire entro e non oltre 7 giorni dalla data della presente** all'indirizzo di posta elettronica **ufficiobilancio@comune.palermo.it**.

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile

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



COMUNE DI PALERMO  
AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

[ragioneriagenerale@comune.palermo.it](mailto:ragioneriagenerale@comune.palermo.it)

Segreteria tel. 091 7403601

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

---



---

Ai Sigg. Dirigenti  
E, p.c. Al Sig. Sindaco c/o Ufficio di Gabinetto  
Al Sig. Presidente del C.C.  
Al Sig. Segretario Generale  
Al Collegio dei Revisori

Oggetto: Lavori extra-contratto: principio di residualità e sussidiarietà dell'azione, di cui all'art. 2041 c.c. *Corte di Cassazione, ordinanza 23 settembre 2020, n. 19958.*

La Prima Sezione della Corte di Cassazione, con l'Ordinanza 23 settembre 2020, n. 19958 torna sul tema della forma scritta "ad substantiam" che deve rivestire necessariamente ogni contratto stipulato tra la Pubblica Amministrazione ed il privato.

In mancanza di tale requisito formale, il contratto non è validamente concluso e, nessun rapporto di natura negoziale potrà dirsi instaurato tra la Pubblica Amministrazione ed il privato.

Trattasi di nullità di tipo assoluto e di conseguenza "insanabile", non rilevando a tal fine la deliberazione dell'organo collegiale dell'ente pubblico che abbia autorizzato il conferimento dell'incarico, dell'appalto o della fornitura ove tale deliberazione (costituente mero atto interno e preparatorio del negozio) non risulti essersi tradotta in un atto, sottoscritto da entrambi i contraenti, da cui possa desumersi la concreta sistemazione del rapporto con le indispensabili determinazioni in ordine alle prestazioni da eseguirsi e al compenso da corrispondersi.

Sul punto, la giurisprudenza è consolidata nel ribadire che assume valore vincolante solo quanto contenuto nel contratto scritto concluso dall'ente; eventuali dichiarazioni o deliberazioni risultano estranee al documento contrattuale e sono scevre di valore sia sotto il profilo interpretativo che ricognitivo <sup>(1)</sup>.

Preclusa al privato la possibilità di agire con l'azione di responsabilità contrattuale, per consolidato orientamento giurisprudenziale, l'elemento costitutivo della pretesa indennitaria azionata ex art. 2041 c.c., è il configurarsi dell'indebito arricchimento da parte della Pubblica Amministrazione che abbia riconosciuto l'utilità del servizio realizzato o espressamente riconosciuto l'esistenza di un debito.

---

<sup>(1)</sup>) *Cfr.*, Cassazione civile, S.U., 7 marzo 2001 n. 95; Cassazione. Ord.11190/2018.

Invero, la Suprema Corte, con plurime pronunce <sup>(2)</sup> ha già più volte stabilito che il riconoscimento dell'utilità da parte del soggetto arricchito non costituisce un requisito dell'azione di indebito arricchimento.

Sul punto, a tutela degli interessi dell'erario, corre in soccorso il concetto di "arricchimento imposto", in virtù del quale nessun indennizzo è dovuto se l'arricchito (cioè la Pubblica Amministrazione):

- ha rifiutato l'arricchimento,
- non ha potuto rifiutarlo, in quanto inconsapevole di esso.

La prova, pertanto, non concerne più la valutazione di *utilitas* bensì il giudizio contrario dell'amministrazione e, dunque, trattandosi di prova contraria, questa resta in capo all'amministrazione stessa. <sup>(3)</sup>

In conclusione, la Suprema Corte precisa che l'azione di indebito arricchimento non può essere esperita tanto per mancanza del requisito, ormai non più necessario del riconoscimento dell'utilità dell'opera da parte della Pubblica Amministrazione, quanto piuttosto per mancanza dei presupposti di residualità e sussidiarietà dell'azione di cui all'art. 2041 c.c., in quanto l'impresa doveva piuttosto esperire l'azione nei confronti del funzionario che gli aveva impartito le disposizioni ex art. 191 d.lgs. 267/2000.

Pertanto il principio desumibile dall'ordinanza in esame è il seguente: «*a fronte di una responsabilità diretta del funzionario o dell'amministratore verso il fornitore o il prestatore con esclusione di ogni rapporto obbligatorio tra quest'ultimo e l'ente, deve essere esclusa sostanzialmente la possibilità giuridica per il prestatore di beni e servizi o per l'esecutore di lavori di somma urgenza di esperire nei confronti del Comune azione di ingiustificato arricchimento ex art. 2041 c.c. per mancanza di residualità e sussidiarietà dell'azione, ben potendo il creditore aggredire direttamente il patrimonio del funzionario o amministratore che ha ordinato la spesa».*

Tanto si evidenzia a tutela degli interessi dell'erario.

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile

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

---

<sup>(2)</sup> Cfr., Cassazione. S.U. n. 10798/2015; Cass. 15937/2017; Cass. Ord. 11209/2019

<sup>(3)</sup> Cfr., Cassazione n. 7158/2018



# COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE E  
TRIBUTI

Il Ragioniere Generale

Via Roma n.209 – 90133 PALERMO

[ragioneriagenerale@comune.palermo.it](mailto:ragioneriagenerale@comune.palermo.it)

Sito internet [www.comune.palermo.it](http://www.comune.palermo.it)

C.A.P. 90133

C.F. 80016350821

Ai Sigg. Dirigenti

E, p.c. Al Sig. Sindaco c/o Ufficio di Gabinetto

Al Sig. Segretario Generale

Al Collegio dei Revisori

**Oggetto:** Inammissibile l'indebito arricchimento per spese irregolari. *Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 26985/2020*

La Corte di Cassazione, a sezioni unite, con la pronuncia n. 26985/2020, torna nuovamente sul tema dell'arricchimento senza causa verso la Pubblica Amministrazione, sancendo il principio secondo il quale, nel caso di spese irregolari, non è ammissibile l'azione d'ingiustificato arricchimento nei confronti dell'ente locale, il quale può riconoscere a posteriori, a norma dell'articolo 194 del Dlgs 267/2000, e nei limiti dell'utilità dell'arricchimento puntualmente dedotto e dimostrato, il debito fuori bilancio.

La ragione della non esperibilità della domanda risiede nella mancanza dei requisiti di residualità e sussidiarietà dell'azione, essendo già consolidato orientamento della Corte secondo cui il riconoscimento dell'utilità da parte del soggetto arricchito (nel nostro caso, la P.A.) non costituisce un requisito dell'azione di indebito<sup>(1)</sup>.

Pertanto, essendo esclusa la possibilità per il prestatore di beni e servizi di esperire l'azione di ingiustificato arricchimento verso l'ente, per mancanza di residualità e sussidiarietà dell'azione, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione, tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura, posto che qualora le obbligazioni siano state assunte senza un previo contratto e senza l'osservanza dei controlli contabili relativi, al di fuori delle norme cosiddette ad evidenza pubblica, insorge un rapporto obbligatorio tra tali soggetti.

Sull'argomento si rimanda alla lettura delle plurime iniziative adottate dalla scrivente, che richiamate in nota si allegano alla presente<sup>(2)</sup>.

IL RAGIONIERE GENERALE  
Dott. Bohuslav Basile

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

<sup>(1)</sup> Cfr. Cass. S.U. n. 10798/2015; Cass. 15937/2017; Cass. Ord. 11209/2019

<sup>(2)</sup> Cfr. note prot. n. 683496 del 18.06.2018; prot. n. 911060 del 18.06.2018; n. 1741554 del 06.12.2018; prot. n. 1637328 del 12.11.2018; prot. n. 829430 del 28.06.2019.