



# 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

---

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.



# 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.

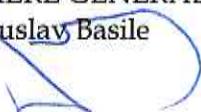
La conferma del suddetto assunto viene offerto da un recente parere della Corte dei Conti Sez. Campania reso con delibera n. 249 dell'8/11/2017, secondo il quale un "accantonamento" non costituisce in sé una copertura di bilancio, in quanto su di esso non è possibile impegnare e pagare spesa, essendo 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'emanazione 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  
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.

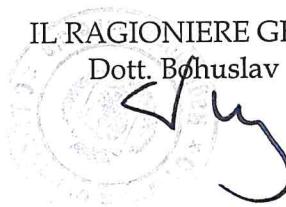
Tantomeno, sostengono i giudici di appello si può riconoscere, a favore degli amministratori la c.d. "esimente politica", da loro invocata ai sensi dell'art.1, comma 1-ter, della L. n. 20/1994, "perché la questione non involveva, certamente, l'esame di complessi aspetti tecnico-contabili ma unicamente 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  
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

