



Città di Palermo

COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE

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. Dirigenti

E, p.c. Al Sig. Sindaco c/o Capo di Gabinetto Dott. Sergio Pollicita

Al Sig. Assessore al Bilancio – Avv. Brigida Alaimo

Al Sig. Direttore Generale – Dott. Eugenio Ceglia

Al Sig. Segretario Generale – Dott. Raimondo Liotta

Al Collegio del Revisori

U.O. Direzione – Staff Ragioniere Generale

D.ssa Enrica Sarcinelli – e.sarcinelli@comune.palermo.it

OGGETTO: Transazione su forniture pluriennali già effettuate, la spesa va approvata dal consiglio. Corte di Cassazione, sezione III, ordinanza n. 6298/2025.

Si ritiene sottoporre all'attenzione delle SS.LL. le conclusioni cui è pervenuta la Corte di Cassazione con la ordinanza in oggetto indicata che, ad ogni buon fine, si rimette a corredo della presente (Allegato "A").

Premesso che l'articolo 42, comma 2, lettera i) del Tuel ascrive al Consiglio comunale la competenza per le spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili, nonché alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo, la Corte rileva che nell'ipotesi di forniture già effettuate e non imputate nei bilanci precedenti, che siano oggetto di un accordo transattivo con cui le relative spese vengano imputate nei bilanci successivi, occorre l'approvazione con delibera consiliare, senza la quale ogni conseguente accordo risulta affetto da nullità, ferma restando l'obbligazione a carico dell'amministratore o funzionario della Pubblica Amministrazione che abbia concorso alla relativa violazione.

La Corte si esprime sulla opposizione di un Comune al decreto ingiuntivo con cui un consorzio industriale ingiungeva all'ente locale il pagamento a proprio favore della somma di 1.017.220,18 euro, a seguito di un accordo transattivo sottoscritto tra le parti nel novembre 2009, in ordine a compensi relativi a diverse annualità per il servizio di depurazione delle acque.

Il pagamento era stato definito in determinate *tranches* annuali, e sulla base di tale accordo il Comune aveva provveduto a versare la somma di 200.109,17 euro, rifiutandosi poi di versare le ulteriori *tranches* concordate, una volta mutati il sindaco e la giunta comunale in esito allo svolgimento di elezioni amministrative. A sostegno di tale diniego il Comune eccepiva la nullità dell'accordo transattivo in quanto deliberato dalla giunta e non dal consiglio comunale, nonostante il fatto che l'accordo coinvolgesse varie annualità di bilancio. Di contro il Consorzio deduceva la validità della transazione in quanto afferente a un impegno di spesa relativo a forniture di servizi a carattere continuativo ex articolo 42, comma 2, lettera i) del Tuel.

A seguito del contenzioso insorto tra gli enti la Corte d'appello di Roma revocava il decreto ingiuntivo, assumendo che il contratto di transazione, recante l'impegno su più esercizi finanziari, fosse invalido per mancanza di copertura finanziaria perché sottoscritto dal precedente sindaco previa delibera di giunta, e quindi non opponibile al Comune.



Città di Palermo

COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE

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 seguito di ricorso per cassazione la Sezione ha condiviso la decisione escludendo l'eccezione alla competenza consiliare ex articolo 42, comma 2, lettera i) del Tuel per il fatto che nel caso in esame *“non si tratta della stipula di un contratto di servizi, bensì di una transazione su forniture già effettuate e non imputate nei bilanci precedenti, ma successivi, per la quale è mancato il passaggio dell'approvazione consiliare”*.

La mancanza di tale passaggio, scrivono i giudici, non ha permesso al consiglio comunale *“di effettuare una verifica delle poste debitorie relative a esercizi passati, imputati tuttavia sugli esercizi futuri, con evidente vulnus al principio di pareggio e veridicità del bilancio”*. Di qui la nullità rilevabile anche d'ufficio della transazione *de qua* per via del fatto che gli atti negoziali sono validi e vincolanti per una Pubblica Amministrazione a condizione che siano accompagnati dal relativo impegno di spesa, mentre nel caso di specie un accordo suscettibile di impegnare il bilancio dell'ente per gli esercizi successivi non ha ottenuto una regolare approvazione da parte dall'organo competente.

Tanto si segnala alle SS.LL. affinché sia garantita la legittimità della azione amministrativa.

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



Città di Palermo

COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE

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. Dirigenti

E, p.c. Al Sig. Sindaco c/o Capo di Gabinetto Dott. Sergio Pollicita

Al Sig. Assessore al Bilancio – Avv. Brigida Alaimo

Al Sig. Direttore Generale – Dott. Eugenio Ceglia

Al Sig. Segretario Generale – Dott. Raimondo Liotta

Al Collegio del Revisori

U.O. Direzione – Staff Ragioniere Generale

D.ssa Enrica Sarcinelli – e.sarcinelli@comune.palermo.it

OGGETTO: Transazione su forniture pluriennali già effettuate, la spesa va approvata dal consiglio. Corte di Cassazione, sezione III, ordinanza n. 6298/2025.

Si ritiene sottoporre all'attenzione delle SS.LL. le conclusioni cui è pervenuta la Corte di Cassazione con la ordinanza in oggetto indicata che, ad ogni buon fine, si rimette a corredo della presente **(Allegato "A")**.

Premesso che l'articolo 42, comma 2, lettera i) del Tuel ascrive al Consiglio comunale la competenza per le spese che impegnino i bilanci per gli esercizi successivi, escluse quelle relative alle locazioni di immobili, nonché alla somministrazione e fornitura di beni e servizi a carattere continuativo, la Corte rileva che nell'ipotesi di forniture già effettuate e non imputate nei bilanci precedenti, che siano oggetto di un accordo transattivo con cui le relative spese vengano imputate nei bilanci successivi, occorre l'approvazione con delibera consiliare, senza la quale ogni conseguente accordo risulta affetto da nullità, ferma restando l'obbligazione a carico dell'amministratore o funzionario della Pubblica Amministrazione che abbia concorso alla relativa violazione.

La Corte si esprime sulla opposizione di un Comune al decreto ingiuntivo con cui un consorzio industriale ingiungeva all'ente locale il pagamento a proprio favore della somma di 1.017.220,18 euro, a seguito di un accordo transattivo sottoscritto tra le parti nel novembre 2009, in ordine a compensi relativi a diverse annualità per il servizio di depurazione delle acque.

Il pagamento era stato definito in determinate *tranches* annuali, e sulla base di tale accordo il Comune aveva provveduto a versare la somma di 200.109,17 euro, rifiutandosi poi di versare le ulteriori *tranches* concordate, una volta mutati il sindaco e la giunta comunale in esito allo svolgimento di elezioni amministrative. A sostegno di tale diniego il Comune eccepiva la nullità dell'accordo transattivo in quanto deliberato dalla giunta e non dal consiglio comunale, nonostante il fatto che l'accordo coinvolgesse varie annualità di bilancio. Di contro il Consorzio deduceva la validità della transazione in quanto afferente a un impegno di spesa relativo a forniture di servizi a carattere continuativo ex articolo 42, comma 2, lettera i) del Tuel.

A seguito del contenzioso insorto tra gli enti la Corte d'appello di Roma revocava il decreto ingiuntivo, assumendo che il contratto di transazione, recante l'impegno su più esercizi finanziari, fosse invalido per mancanza di copertura finanziaria perché sottoscritto dal precedente sindaco previa delibera di giunta, e quindi non opponibile al Comune.



Città di Palermo

COMUNE DI PALERMO

AREA DELLA RAGIONERIA GENERALE

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 seguito di ricorso per cassazione la Sezione ha condiviso la decisione escludendo l'eccezione alla competenza consiliare ex articolo 42, comma 2, lettera i) del Tuel per il fatto che nel caso in esame *"non si tratta della stipula di un contratto di servizi, bensì di una transazione su forniture già effettuate e non imputate nei bilanci precedenti, ma successivi, per la quale è mancato il passaggio dell'approvazione consiliare"*.

La mancanza di tale passaggio, scrivono i giudici, non ha permesso al consiglio comunale *"di effettuare una verifica delle poste debitorie relative a esercizi passati, imputati tuttavia sugli esercizi futuri, con evidente vulnus al principio di pareggio e veridicità del bilancio"*. Di qui la nullità rilevabile anche d'ufficio della transazione *de qua* per via del fatto che gli atti negoziali sono validi e vincolanti per una Pubblica Amministrazione a condizione che siano accompagnati dal relativo impegno di spesa, mentre nel caso di specie un accordo suscettibile di impegnare il bilancio dell'ente per gli esercizi successivi non ha ottenuto una regolare approvazione da parte dall'organo competente.

Tanto si segnala alle SS.LL. affinché sia garantita la legittimità della azione amministrativa.

IL RAGIONIERE GENERALE

Dott. Bohuslav Basile

Dott. Bohuslav Basile

Bohuslav Basile

Data: 21/03/2025

16:39:05 CET

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



Numero registro generale 12692/2022

Numero sezionale 4008/2024

Numero di raccolta generale 6298/2025

Data pubblicazione 09/03/2025

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

LUIGI ALESSANDRO SCARANO	Presidente
FRANCESCA FIECONI	Relatore
IRENE AMBROSI	Consigliere
ANTONELLA PELLECCIA	Consigliere
MARILENA GORGONI	Consigliere

Oggetto:

TRANSAZIONE

Ud.29/11/2024 CC

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 4177 del 2024 proposto da:

LA INDUSTRIA DEL CEMENTO S.p.A. (C.I. 0123456789)
, domiciliato ex lege in ROMA, PIAZZA CAVOUR presso
la CANCELLERIA della CORTE di CASSAZIONE, rappresentato e
difeso dall'avvocato PASTORINO PAOLO GIAMPIERO
(PSTPGM60A15C034S)

-ricorrente-

contro

COMUNE DI ROMA (C.I. 0123456789) domiciliato ex lege in ROMA, PIAZZA
CAVOUR presso la CANCELLERIA della CORTE di CASSAZIONE,
rappresentato e difeso dall'avvocato DE GUIDI ROBERTO
(DGDRRT61M02H501T)

avverso SENTENZA di CORTE D'APPELLO ROMA n. 7274/2021 depositata il 05/11/2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 29/11/2024 dal Consigliere FRANCESCA FIECCONI.

Svolgimento del processo

1. Con ricorso notificato il 5 maggio 2022, illustrato da successiva memoria, il [redacted] chiede la cassazione della sentenza della Corte d'appello di Roma n. 7274 del 5 novembre 2021. L'intimato comune di [redacted] ha depositato solo una memoria difensiva in data 21 giugno 2022, omettendo di notificare controricorso.
2. La controversia è stata avviata dal Comune di [redacted] tramite una opposizione a decreto ingiuntivo emesso dal tribunale di Frosinone, con il quale il [redacted] ricorrente ingiungeva all'ente territoriale il pagamento in favore del [redacted] (ora [redacted]) della somma di €1.017.220,18, vantata da quest'ultimo in forza di un accordo transattivo sottoscritto tra le parti in data 11 novembre 2009, intervenuto in merito a compensi maturati in diverse annualità per i servizi di depurazione delle acque scaricate nei depuratori, pari a € 1.248.650,93. In detto accordo il Comune riconosceva che il Consorzio aveva effettuato il servizio di fognatura e di depurazione a mezzo del depuratore consortile e, al fine di quantificare il volume degli scarichi, in assenza di evidenze espressamente riferite al periodo, le parti avevano convenuto il parametro di riferimento, costituito dalla media delle letture effettuate dal Consorzio nel periodo da gennaio 2006 a dicembre 2008 in relazione all'ampiezza del periodo considerato. Il pagamento era stato definito in

servizi a carattere continuativo. Secondo il ricorrente
rileverebbe, da un lato, il contratto di fornitura, e, dall'altro,
la continuità del servizio del Consorzio per la depurazione dei
reflui, ricadendo esso nell'ambito dei contratti di servizio di cui
all'art. 42, lett.i) d.lgs 267/2000.

6. Il secondo motivo attiene alla violazione o falsa applicazione degli artt 42 e 194 e ssTuel, d.lgs. n. 267/2000, e art. 183 Tuel, come modificato dall'art. 74, comma, 1, n. 28), lett a), d.lgs. n. 118/2011, come mod. dall'art. 1, comma 1, lett. aa), d.lgs. n. 10 agosto 2014, n. 126, nonché violazione e falsa applicazione dell'art. 1350 c.c. sempre in relazione all'art. 42 e 194 Tuel, nonché art. 1988 c.c. Violazione e falsa applicazione della Legge 20 marzo n. 2248/1865, all. E. Violazione e falsa applicazione della legge 319 "Merli" del 10.05.1976, in relazione all'art. 360 comma 3, c.p.c.; il terzo motivo attiene violazione artt. 284 e 288 R.d. 3 marzo 1934, n. 383 e si poi perpetuata nell'art. 23 d.l. 2 marzo 1989 n. 66, convertito in legge in legge, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, I. 24 aprile 1989 n. 144, nell'art. 35 D.Igs. 25 febbraio 1995, n. 77 e in ultimo, nell'art. 191 D.Igs. 18 agosto 2000, n. 267. Alla violazione e falsa applicazione dell'art. 42 e 194 Tuel, d.lgs. n. 267/2000; e art. 183 Tuel, come modificato dall'art. 74, comma, 1, n. 28), lett a), d.lgs. n. 118/2011, come mod. dall'art. 1, comma 1, lett. aa), d.lgs. n. 10 agosto 2014, n. 126, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c.; il quarto motivo attiene alla violazione e falsa applicazione degli artt. 1418, 1419, 1321 e 1325 c.c. c.c. in relazione agli artt. 21 septies e octies, legge 241/1990 e legge 11 febbraio 2005, n. 15. Violazione e falsa applicazione degli artt. 42, 48, 187 e 194 Tuel, e art. 183 Tue, come modificato dall'art. 74, comma, 1, n. 28), lett a), d.lgs. n.

attestazione della sussistenza della relativa copertura finanziaria, come previsto dall'art. 191 d.lgs. n. 267 del 2000.

- 7.4. La violazione del suddetto obbligo di legge comporta la nullità tanto della deliberazione che lo autorizza quanto del susseguente contratto stipulato in attuazione di essa, ferma l'eventuale obbligazione a carico dell'amministratore, funzionario o dipendente del medesimo ente che sia responsabile della violazione (v. *ex aliis* Cass. Sez. 1 n. 24303-11, Cass. Sez. 1 n. 17465-13, Cass. Sez. 3 n. 33768-19). Del tutto improprio si dimostra, pertanto, il richiamo all'art. 42 lett e) che porta un'eccezione al principio di cui sopra, perché riferito alla diversa ipotesi della stipula di un contratto di fornitura: in questo caso non si tratta della stipula di un contratto di servizi, bensì di una transazione su forniture già effettuate e non imputate nei bilanci precedenti, ma successivi, per la quale è mancato il passaggio normalmente richiesto dalla normativa di settore sopra richiamata.
8. I restanti tre motivi restano assorbiti dal rigetto del primo motivo, non essendo in grado di mettere in crisi la decisione sulla insanabile nullità assoluta del negozio transattivo, riguardando ulteriori *rationes decidendi*, del tutto distinte e indipendenti, su altre cause di nullità/inefficacia della transazione.
9. Il quinto motivo, attinente alla denunciata violazione dell'art. 2041 c.c. in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., si dimostra inammissibile in quanto inerisce alla domanda, chiesta in via subordinata e riconvenzionale, di condanna del Comune di Frosinone, in persona del Sindaco p.t., all'eventuale pagamento della somma portata dal decreto opposto, ex art. 2041 c.c. .

10. Il motivo è inammissibile perché nulla argomenta in ordine al

rilievo di inammissibilità della domanda chiesta in via residuale, fatto proprio nella impugnata sentenza, che trae motivo dal fatto che la domanda di indebito arricchimento, avanzata dal Consorzio in fase di gravame sotto forma di eccezione riconvenzionale ex art.346 cpc, è stata ritenuta inammissibile in quanto del tutto nuova e diversa rispetto a quella contrattuale, originariamente azionata in via monitoria e, comunque, improponibile, visto il suo carattere pacificamente residuale e sussidiario (conforme, Cass. 8360/17).

11. La censura in esame si concentra esclusivamente sulla seconda *ratio decidendi* di infondatezza della domanda e inerisce, invece, all'ulteriore rilievo che essa si prospetta come infondata perché in contrasto col principio fissato da Cass. 1391/14, secondo cui " *in tema di spese fuori bilancio dei Comuni (e più in generale degli enti locali) agli effetti di quanto disposto dal D.L. 2 marzo 1989, n.66, art. 23 comma 4 (convertito con modificazioni dalla L.24 aprile 1989, n.44), l'insorgenza del rapporto obbligatorio direttamente con l'amministratore o il funzionario che abbia consentito la prestazione, con conseguente impossibilità di esperire nei confronti del Comune l'azione di arricchimento senza causa, stante il difetto del necessario requisito della sussidiarietà, si ha in tutti i casi in cui manchi una valida ed impegnativa obbligazione dell'ente locale*".

12. Orbene, posto che il quinto motivo tende a censurare unicamente la seconda argomentazione in diritto sulla infondatezza di detta domanda, oggetto della seconda *ratio decidendi*, deve rilevarsi che la sentenza risulta sul punto sorretta da due diverse "*rationes decidendi*", distinte ed autonome, ciascuna delle quali giuridicamente e logicamente

sufficiente a giustificare la decisione adottata, rispetto alle quali manca ogni censura in relazione alla prima ragione di inammissibilità della domanda in quanto nuova. Sicché l'inammissibilità del motivo di ricorso attinente ad una di esse, perché non specificamente oggetto di censura, rende irrilevante l'esame dei motivi riferiti all'altra, i quali non risulterebbero in nessun caso idonei a determinare l'annullamento della sentenza impugnata, risultando comunque consolidata l'autonoma motivazione oggetto della censura dichiarata inammissibile (Cass. Sez. 3 - , Ordinanza n. 15399 del 13/06/2018; Cass. Sez. 3 - , Ordinanza n. 5102 del 26/02/2024) .

13. Conclusivamente il ricorso va rigettato quanto al primo motivo, assorbiti gli ulteriori tre motivi, e dichiarato inammissibile il quinto.
14. Non è a farsi luogo a una pronunzia in ordine alle spese del giudizio di cassazione in favore dell'intimato Comune, non avendo il medesimo svolto attività difensiva notificando controricorso alla controparte, atteso che il deposito della sola memoria non è idoneo a sopperire a tale lacuna, ancorché il difensore risulti munito di procura speciale, data la natura illustrativa e complementare di detto atto a fini difensivi (Cass. Sez. 5 -, Ordinanza n. 24422 del 05/10/2018). Va al riguardo, ricordato che, in mancanza di notificazione, l'atto depositato non è qualificabile come atto difensivo (controricorso), ed il controricorrente, pure in presenza di regolare procura speciale *ad litem*, non è legittimato neppure a depositare memorie illustrative (Cass. n. 25735 del 2014): principio affermato con riferimento alla trattazione della causa in pubblica udienza, ma che deve essere esteso anche al procedimento in camera di consiglio di cui all'art. 380 bis.1

c.p.c., introdotto dal DL 31 agosto 2016 n. 168 conv. in legge
25 ottobre 2016 n. 197 (Cass. n. 26974 del 2017).
Numero sezionale 4008/2024
Numero di raccolta generale 6298/2025
Data pubblicazione 09/03/2025

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.

Ai sensi dell'art. 13 comma 1 quater del d.P.R. n. 115 del 2002, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte della ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1 bis, dello stesso articolo 13.

Così deciso in Roma, il 29/11/2024

Il Presidente

LUIGI ALESSANDRO SCARANO