



Comune di Castelbuono
Città Metropolitana di Palermo

Ai responsabili dei settori
Al responsabile dell'Ufficio contenzioso
p.c. al Presidente del Consiglio
p.c. al Sindaco
p.c. All'Assessore al Bilancio

LORO SEDI

Oggetto: Acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di corretta assunzione di impegno di spesa – Regolarizzazione dei pignoramenti presso la tesoreria comunale. Direttiva.

1. Indicazioni di carattere generale.

La formazione dei debiti fuori bilancio rappresenta una irregolarità contabile, con la conseguenza che il procedimento di riconoscimento è eccezionale e deve essere condotto nel rigoroso rispetto della legge e dei principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei Conti. Il ruolo del Consiglio comunale non è assolutamente passivo visto che il riconoscimento del debito non è un mero automatismo ma implica una valutazione concreta della situazione e della sua rispondenza alla fattispecie legislativa.

La magistratura contabile ha ripetutamente evidenziato la sostanziale diversità esistente tra la fattispecie del **debito derivante da sentenze esecutive** e le altre previste dal citato art. 194 TUEL, osservando come, nel caso di sentenza esecutiva di condanna, il Consiglio non ha alcun margine di discrezionalità per valutare *l'an* e il *quantum* del debito, poiché l'entità del pagamento rimane stabilita nella misura indicata dal provvedimento dell'organo giurisdizionale, a differenza delle altre fattispecie debitorie per cui, invece, sussiste un ampio apprezzamento discrezionale.

Il preventivo riconoscimento del debito da parte dell'Organo consiliare risulta comunque necessario ed imprescindibile in tutte le ipotesi tassativamente elencate dall'art.194 del D.lgs. n. 267/2000, ivi compresa quella inerente i debiti derivanti da sentenza esecutiva, per le seguenti finalità:

- 1) necessità di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso;
- 2) accertamento della sussistenza dei presupposti previsti dalla norma ai fini della riconoscibilità;
- 3) accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le conseguenziali ed eventuali responsabilità connesse, ai fini anche dell'esperimento delle azioni di rivalsa nei confronti di coloro che abbiano ingenerato tali fattispecie debitorie (cfr. Corte Conti, sez. reg. di controllo per la Puglia, deliberazione n. 152/2016; Corte Conti, sez. reg. di controllo per la Sicilia, deliberazione n. 55/2014);
- 4) individuazione, nelle ipotesi di debiti derivanti da sentenze esecutive, delle eventuali misure correttive tese ad evitare il reiterarsi delle anomalie oggetto di soccombenza giudiziale (cfr. da ultimo Corte dei Conti — sez. reg. di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 205/2014; Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Sicilia, deliberazione n.177/2015).

Il procedimento istruttorio di riconoscimento del debito fuori bilancio fa capo al Responsabile del Servizio/Area il quale deve provvedere all'avvio dello stesso **in maniera tempestiva, con un'adeguata opera di ricostruzione delle cause di formazione delle partite debitorie**, in modo da consentirne la compiuta conoscenza agli altri soggetti coinvolti nella procedura del riconoscimento dei debiti fuori bilancio (altri Responsabili, Revisore, Sindaco, Giunta, Presidente del Consiglio, Segretario comunale). L'attività istruttoria dei Responsabili deve essere svolta in modo accurato così che sia chiaro l'iter che ha portato al formarsi del debito. La deliberazione di riconoscimento dei debiti fuori bilancio deve essere trasmessa, ai sensi dell'art. 23 della l n° 289 del 2002 alla Procura della Corte dei Conti in qualità di soggetto tenuto alla valutazione di eventuali responsabilità per danno erariale.

Agli stessi Responsabili, inoltre, è affidata la relativa attività esecutiva, compreso l'avvio del procedimento di spesa ex art. 183 e ss. del D.lgs. n. 267/2000, che costituisce **un momento necessariamente successivo** e, quindi, conseguente alla decisione dell'organo consiliare cui per legge è intestata la responsabilità politica dell'azione amministrativa. Su questo punto si richiama la massima attenzione per evitare che, dopo il riconoscimento, il procedimento che mira alla eliminazione della irregolarità contabile non si concluda con il pagamento di quanto deliberato ai sensi dell'art.194 del Tuel. Gli eventuali interessi e/o sanzioni che dovessero prodursi dopo il riconoscimento a causa dell'inerzia nella fase di liquidazione, saranno addebitati ai soggetti inadempienti, oltre alle eventuali altre responsabilità ravvisabili.

Si ritiene opportuno approfondire alcuni aspetti inerenti le singole fattispecie debitorie al fine di richiamare l'attenzione delle SS.LL. in ordine ad alcuni imprescindibili adempimenti.

2. Debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive (art. 194, comma 1, lettera a) del D.lgs. n. 267/2000)

La fattispecie debitoria in esame scaturisce da una pronuncia giurisdizionale, **sentenza passata in giudicato o immediatamente esecutiva**, ancorché non definitiva, con la quale l'Ente viene condannato al pagamento di una somma di denaro.

Alla sentenza propriamente intesa, secondo il prevalente orientamento della Corte dei Conti, deve essere equiparato per ragioni sistematiche il **decreto ingiuntivo esecutivo**, in quanto *"l'espressione sentenze esecutive di cui alla citata lett. a), va intesa, in via di estensione, nel senso di "provvedimenti giudiziari esecutivi da cui derivino debiti pecuniari a carico dell'Ente locale".(cfr.Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Campania, deliberazione n. 384/2011, Corte Conti, sez. reg. di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 242/2013, Corte Conti, sez. reg. di controllo per la Toscana, deliberazione n. 132/2010NSG).*

Tanto premesso, sulla scorta delle considerazioni esposte nelle indicazioni di carattere generale, nelle ipotesi di **sentenze esecutive, di decreti ingiuntivi esecutivi e di pignoramenti**, sussiste l'obbligo di:

a) procedere senza indugio alla predisposizione delle relative proposte di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio da essi scaturenti;

b) convocare tempestivamente il Consiglio comunale per la relativa approvazione. Le già evidenziate *"esigenze di celerità, che trovano ragione nell'esigenza di impedire la maturazione di oneri ulteriori, e di adottare le conseguenti misure di riequilibrio devono essere, infatti soddisfatte attraverso la **celere convocazione dell'organo consiliare, unico intestatario delle funzione**"* (cfr. Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Regione Sicilia, deliberazione n. 55/2014);

c) adottare sollecitamente i conseguenti atti da parte dei competenti responsabili per il pagamento di quanto dovuto.

Come già sopra indicato, tutti i soggetti coinvolti nel procedimento volto al riconoscimento della legittimità di tali fattispecie debitorie, pertanto, devono attivarsi, ognuno per quanto di propria competenza, affinché il relativo **pagamento venga effettuato entro i termini di legge, onde evitare il maturare di interessi, rivalutazione monetaria ed ulteriori spese legali** (Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Campania, deliberazione n. 235/2015; Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 122/PRSP/2016, n. 152/2016).

Diversamente, si potrebbero prospettare consequenziali profili di responsabilità, in particolare nel caso di tempi di attesa troppo lunghi, se si attiva la procedura soltanto in prossimità della scadenza o addirittura oltre il **periodo di salvaguardia previsto per le Pubbliche Amministrazioni** dall'art. 14 del D.L. 669/1996 (convertito in L. n. 30/1997, come modificato dall'art. 147 della L. n. 288/2000), **pai a 120 giorni dalla notifica del titolo esecutivo**. Infatti, decorso tale termine, senza che sia intervenuto il pagamento, il creditore può procedere ad esecuzione forzata ed alla notifica dell'atto di precetto.

Nel caso di **pagamenti effettuati direttamente dal Tesoriere a seguito di procedure esecutive attivate a seguito di sentenze di condanna**, la necessità di regolarizzazione contabile diventa ancor più stringente, per cui *«...l'Ente deve immediatamente provvedere al riconoscimento e finanziamento del debito e alla regolarizzazione del pagamento avvenuto»* (Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 121/2013).

Pertanto, a seguito delle note provenienti dall'Area finanziaria con cui si portano a conoscenza pignoramenti eseguiti presso la Tesoreria, i Responsabili si devono attivare **tempestivamente** per la predisposizione degli atti di propria competenza ivi compresa la proposizione delle deliberazioni per il riconoscimento dei relativi debiti fuori bilancio.

Si ribadisce ancora una volta la necessità che **le proposte** in questione vengano **sempre corredate da una esaustiva istruttoria e da una adeguata motivazione**, inserita, comunque, in **apposita relazione** che:

a) descriva la **genesì del debito**;

- b) specifichi le **ragioni per le quali non si è ritenuto opportuno ricorrere avverso la sentenza** stessa. Diversamente, nella proposta di deliberazione dovrà essere inserita una **espressa riserva di impugnazione**, atteso che il riconoscimento del debito derivante da sentenza esecutiva non costituisce acquiescenza alla stessa e, pertanto, non esclude l'ammissibilità di impugnare la pronuncia in questione (Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Basilicata, deliberazione n. 121/2013), con contestuale ulteriore riserva di ripetizione di quanto pagato all'esito del giudizio di secondo grado;
- c) contenga la **precisa, compiuta ed aggiornata determinazione del quantum da riconoscere**, costituito oltre che dalle somme indicate nel provvedimento dell'Organo giurisdizionale, anche da eventuali spese ulteriori, quali **interessi legali e moratori**, nonché **spese** derivanti da atti di precetto o procedure esecutive.

Nelle ipotesi di pagamento delle spese **all'avvocato di controparte** riconosciuto creditore **antistatario** ai sensi dell'art. 93 c.p.c., si rammenta la necessità della previa verifica della posizione del creditore istante ai fini del riconoscimento o meno dell'I.V.A.

3. Debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di corretta assunzione di impegno di spesa (art. 194, comma 1, lettera e) del D.lgs. n. 267/2000).

Con riferimento all'ipotesi debitoria in questione, il riconoscimento consiliare del debito ha la funzione di valutare **"accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza"**, con possibili ricadute anche nella materia della responsabilità personale dei contraenti.

Infatti, *"dal mancato formale riconoscimento da parte del Consiglio deriva la conseguenza che il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconosciuta, tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente, che abbia consentito la fornitura in violazione delle norme sull'assunzione degli impegni di spesa, con **scissione del rapporto di immedesimazione organica tra agente e Pubblica Amministrazione**"* (Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Campania, deliberazione n. 235/2015).

Nel caso di specie, pertanto, la **relazione istruttoria, da allegare alle proposte di deliberazione** aventi ad oggetto il riconoscimento di siffatti debiti, diviene ancora più pregnante ed imprescindibile, dovendo consentire al Consiglio di accertare la sussistenza di tutti gli elementi richiesti dalla legge. In particolare, tale relazione deve riportare, in maniera circostanziata:

- a. la puntuale **descrizione delle cause per le quali non è stata seguita la regolare procedura di spesa**, con il conseguente insorgere del relativo debito;
- b. l'individuazione del creditore;
- c. la dimostrazione che il bene o il servizio acquisito rientrino nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza;
- d. la dimostrazione dell'effettiva **utilità** che l'Ente ha tratto dalla prestazione, nonché del conseguente **arricchimento**;
- e. **l'esatto importo da riconoscere**, con l'indicazione delle modalità di determinazione dello stesso e la relativa congruità (es. riferimento alle indicazioni e rilevazioni del mercato o dei prezzari approvati da enti pubblici a ciò deputati).

Per quanto inerisce il **requisito dell'utilità della prestazione**, non avendo il legislatore fornito una precisa nozione della stessa, *"l'individuazione delle singole fattispecie e dei requisiti delle spese in questione, in un'ottica di efficienza, efficacia e buona amministrazione"* è demandata alla deliberazione consiliare di riconoscimento (cfr. Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 32/2011, Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 302/2014).

Sono comunque qualificabili come utili le spese specificatamente previste per legge.

Con riferimento all'altro **requisito dell'arricchimento**, si fa presente che lo stesso corrisponde alla **diminuzione patrimoniale sofferta senza giusta causa dal soggetto privato** e terzo, che va indennizzato nei limiti dell'arricchimento ottenuto dall'Ente (cfr. Corte dei Conti, Sez. di controllo per la Regione Lombardia, deliberazione n. 302/2014), **con esclusione**, pertanto, **del cd. "utile d'impresa"** (cfr. Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Regione Emilia Romagna, deliberazione n. 32/2011; Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 380/2014).

L'articolo 2041 del codice civile -rubricato Azione generale di arricchimento- infatti parla di indennizzo, non di risarcimento e la giurisprudenza lo limita alla sola «diminuzione patrimoniale» subita dall'impoverito, con esclusione del "guadagno sperato" (cd "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).

Quest'ultimo, infatti, 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"* (cfr. Corte dei Conti, Sez. di controllo per la Regione Emilia Romagna, deliberazione n. 32/2011), e, quindi, **non può essere riconosciuto come debito fuori bilancio, ma potrà essere eventualmente recuperato dal creditore agendo direttamente nei confronti del soggetto che ha disposto l'ordine di acquisto in assenza del preventivo impegno di spesa** (cfr. Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 380/2014).

Dal punto di vista prettamente operativo, ai **fini della quantificazione** del predetto **utile d'impresa**, può farsi riferimento alla giurisprudenza amministrativa e della Corte dei Conti, consolidatasi in tema di danno alla concorrenza.

In proposito, è stato affermato, prendendo spunto dalla tecnica del *"decimo"* di cui alla L. n. 2248/1865, all. F, art. 425, 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. Trattasi del criterio liquidatorio dell'utile di impresa, che viene mutuato dalle cause di risarcimento per equivalente"** e che 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 rappresenta la misurazione di tale eccedenza". (Corte Conti, sez. reg. di controllo per la Lombardia n. 598/2009; Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 380/2014).

Per una più puntuale definizione dell'iter amministrativo sotteso all'istruttoria del ricorsi di natura tributaria, sia per ciò che riguarda la costituzione in giudizio che per l'eventuale procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio si precisa quanto segue:

I ricorsi in C.T.P. notificati al Comune dal ricorrente, devono essere trasmessi senza indugio all'ufficio contenzioso, accompagnati da relazione tecnica dalla quale dovrà desumersi il permanere dei presupposti necessari per la costituzione in giudizio o per un eventuale attività di mediazione.

Il responsabile dell'ufficio contenzioso istruirà il procedimento amministrativo per il conferimento dell'incarico legale mentre il responsabile dell'ufficio tributi, in caso di mediazione, dovrà ugualmente notificare l'ufficio procedente. Qualora la sentenza è di accoglimento del ricorso con condanna dell'Ente al pagamento delle spese di lite, sarà cura del responsabile dell'ufficio di contenzioso, se sussistono i presupposti per la proposizione dell'appello in CTR a darne comunicazione al responsabile dell'ufficio tributi. La sentenza passata in giudicato o immediatamente esecutiva ancorché non definitiva è comunque oggetto di riconoscimento del debito fuori bilancio la cui istruzione verrà curata responsabile del servizio tributi entro 120 giorni dalla notifica del provvedimento. Nel caso in cui la sentenza della commissione tributaria provinciale è di rigetto del ricorso, con condanna del ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore dell'Ente, sarà cura del responsabile del contenzioso diffidare e mettere in mora il ricorrente al fine di recuperare le somme, anche con l'attivazione della procedura esecutiva, se necessaria. Avverso la sentenza della CTP può essere proposto appello in CTR sia dal ricorrente sia dal Comune. Se a proporre appello è il ricorrente, il comune convenuto, se sussistono i presupposti, si costituirà in giudizio previo conferimento di incarico legale a cui provvederà il responsabile del contenzioso tramite espletamento di apposita procedura. Analogo procedimento varrà attivato dal responsabile se proporrà appello il comune.

Castelbuono lì 18 maggio 2023

IL SEGRETARIO GENERALE
(Quagliana Dott. Vincenzo)

