



**COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA**  
**CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO**

---

*Segretario Generale*

Prot. N. 9949 del 17.05.2017

**AI RESPONSABILI DI SETTORE**

**P.C. AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO COMUNALE**

**ALLA GIUNTA MUNICIPALE**

**AL REVISORE DEI CONTI**

**SEDE**

**DIRETTIVA 2/2017**

**OGGETTO: DEBITI FUORI BILANCIO. ISTRUTTORIA, COMPETENZE E RESPONSABILITÀ.**

La considerevole dimensione di fattispecie riconducibili al “debito fuori bilancio” nell’Ente intestato inizia ad assumere connotazioni rilevanti tali da poter incidere negativamente sui saldi di competenza e sul rispetto del pareggio di bilancio.

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 a funzionari e amministratori.

I principi generali dell’ordinamento richiedono infatti **agli amministratori e ai funzionari** 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<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.



**COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA**  
**CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO**

---

*Segretario Generale*

**ISTRUTTORIA E COMPETENZE.**

La responsabilità della proposta della deliberazione per il riconoscimento dei debiti spetta, di norma, al Responsabile del Settore competente per materia. Con ciò si intende il settore cui, per competenze assegnate, è riconducibile la ragione giuridica di insorgenza del debito.

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

La recente deliberazione della **Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Calabria, del 6 settembre 2016, n. 197** espressa in tema di responsabilità per illegittimo riconoscimento di debito fuori bilancio consente una interessante disamina per:

- ricostruire la corretta procedura di riconoscimento del debito;
- chiarire la corretta impostazione sulla competenza nella predisposizione della relativa proposta (di riconoscimento del debito);
- precisare l'intensità e la portata dei pareri che debbono supportare la proposta da presentare in consiglio comunale

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” (cfr. Corte dei Conti segnalata).**

Lo scopo è quello di riconoscere non il debito fuori bilancio *tout court*, ma se questo sia o meno legittimo. Evidentemente, nel momento in cui si predispose la proposta – oltre al corredo di pareri di cui si dirà – questa non potrà non contenere tutti i riferimenti che supportano la legittimità del debito e la dimostrazione sull'intervenuto arricchimento dell'ente. **Il primo adempimento istruttorio del responsabile del procedimento è, pertanto, la verifica della potenziale legittimità del debito generato fuori dagli schemi tipici dell'impegno di spesa preventivo e/o altri fatti non adeguatamente previsti.**

È un dato di fatto, per quanto premesso, quanto sia rilevante, in relazione a possibili responsabilità erariali, l'aspetto della competenza sulla predisposizione della proposta di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio da presentare in consiglio comunale.

**La redazione della proposta compete al responsabile del servizio a cui, anche astrattamente, è imputabile il debito assunto al di fuori degli schemi di bilancio.**

**Il particolare caso delle sentenze di condanna.**

La prassi in uso nell'Ente ha incardinato la competenza all'istruttoria del riconoscimento del debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva in capo al Responsabile del Settore I, in quanto ha, tra le competenze, il contenzioso. Tale impostazione non può essere condivisa e rappresenta uno degli aspetti di criticità che la direttiva mira correggere.



**COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA**  
**CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO**

---

*Segretario Generale*

Per ogni sentenza di condanna si dovrà dunque verificare su quali aspetti verta la stessa e, di conseguenza, **a quale settore debba essere ricondotta la competenza** per la predisposizione della proposta consiliare.

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 decreto legislativo 267/2000.

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 spesa deve trovare un logico e ricostruibile nesso di collegamento con gli interessi pubblici che devono essere tutelati. Qualora la spesa stessa non si ritenga sia legittima o presenti profili di responsabilità in quanto non determina arricchimento per l'ente, ma addirittura ne può arrecare un danno il parere tecnico e l'istruttoria non possono che essere negativi e il relativo debito non riconoscibile.

#### **I PARERI**

**Nel caso invece 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 (ovvero la certificazione del rispetto – nonostante il nuovo impegno da assumere per liquidare il debito – 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 del Settore II economico-finanziario per l'esercizio del controllo che non può prescindere dal riscontro della ritualità della proposta e del parere tecnico di cui innanzi.

La proposta – che deve essere portata anche all'attenzione del segretario comunale – deve quindi essere trasmessa al revisore dei conti (o collegio) per il parere dovuto ai sensi dell'articolo 239, comma 1, lett. b, n. 6) del D.lgs. 267/2000.

Il parere dell'organo di revisione costituisce 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.

#### **IL RUOLO DEL CONSIGLIO COMUNALE.**

Esaurita la fase istruttoria come sopra, il ruolo e la funzione del Consiglio Comunale diventa di fondamentale importanza e non possono sottacersi anche eventuali responsabilità dei suoi componenti nel caso in cui, su legittima proposta di riconoscimento il consiglio non si esprima e non consenta il pagamento. Solo il riconoscimento da parte del Consiglio comunale consente l'imputazione del debito all'Ente.



**COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA**  
**CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO**

---

*Segretario Generale*

L'art. 191, comma 4, stabilisce che “Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni”. Nel caso delle sentenze di condanna è ovvio che la funzione più importante e affidata quindi proprio all'organo consiliare.

Già con la deliberazione – tra le tante – della Corte dei Conti, sezione regionale del Piemonte n. 389/2013 si statuisce che “La funzione della delibera consiliare di riconoscimento del debito fuori bilancio è diretta ad accertare se il debito rientra in una delle tipologie individuate dall'art. 194 del TUEL e, quindi, a ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente, individuando contestualmente le risorse effettivamente disponibili per farvi fronte”. Inoltre, a margine, in relazione ai debiti derivanti da sentenze esecutive, si chiarisce che: “Con particolare riferimento ai debiti derivanti da sentenza esecutiva va precisato che **il significato della delibera consiliare non è quello di riconoscere la legittimità del debito, che già esiste, ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso**”. Il passaggio in consiglio comunale è indefettibile ed inderogabile, non potendosi avallare ipotesi di pagamento senza previo riconoscimento.

Nel caso di pagamento senza riconoscimento in Consiglio Comunale, verrebbe infatti adottato un atto (impegno e liquidazione) senza alcuna “abilitazione”, in quanto il riconoscimento della legittimità viene attribuito ad un soggetto specifico che deve assumersene la responsabilità e che non può – altresì – essere espropriato delle proprie prerogative. Pertanto, non solo il responsabile del settore interessato – se non interviene formale deliberazione consiliare – non può assumere impegno di spesa e procedere con la liquidazione, ma lo stesso responsabile dei servizi finanziari non può far proseguire un atto – predisponendo il mandato – assolutamente irricevibile e privo di ogni copertura normativa.

In sostanza, il rischio è che un pagamento (di un debito fuori bilancio) effettuato al di fuori degli schemi normativi venga ricondotto – oltre che al responsabile del procedimento – soprattutto a danno del responsabile dei servizi finanziari, che sull'atto in argomento deve effettuare un controllo (penetrante) e non renderlo proseguibile se irrituale.

La deliberazione 236/2015 della Corte dei Conti - sez. regionale di controllo per la Campania - la Sezione ritiene di non poter accogliere, allo stato attuale, un'interpretazione (...) che consenta (...) agli enti locali di procedere al pagamento prima della delibera consiliare”.

Nel prosieguo del parere si evidenzia che “nel caso di sentenza esecutiva, al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'ente per il mancato pagamento nei termini previsti decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'ente”.

La specificazione nel senso che non è mai possibile procedere al pagamento senza che il Consiglio Comunale abbia preventivamente deliberato, si avvale di un consolidato orientamento recentemente ribadito anche dalla Sezione di controllo per la Regione Siciliana con la deliberazione n. 177/2015/PAR del 13 maggio 2015. Nella deliberazione in argomento può testualmente leggersi che “non è consentito



**COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA**  
**CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO**

---

*Segretario Generale*

discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art. 194 TUEL ai sensi del quale il "riconoscimento" del debito avviene, prima del pagamento, con atto del Consiglio comunale”.

La più recente giurisprudenza formatasi in materia “ha posto particolare attenzione sull'imprescindibile attività dell'organo consiliare, ascrivibile alla funzione di indirizzo e controllo politico amministrativo, che non ammette alcuna possibilità di interposizione, sia pur in via d'urgenza, da parte di altri organi. Nel quadro appena delineato, i responsabili dei servizi hanno l'obbligo di effettuare periodiche ricognizioni (art. 193 del TUEL) ai fini di un controllo concomitante e costante della situazione gestionale, teso alla tempestiva segnalazione delle passività all'organo consiliare”.

“Il preventivo riconoscimento del debito da parte dell'Organo consiliare risulta dunque necessario anche nell'ipotesi di debiti derivanti da sentenza esecutiva, per loro natura caratterizzati da assenza di discrezionalità per via del provvedimento giudiziario a monte che, accertando il diritto di credito del terzo, rende agevole la riconduzione al sistema di bilancio di un fenomeno di rilevanza finanziaria maturato all'esterno di esso. Anche in questi casi, infatti, l'avvio del procedimento di spesa ex art. 183 e ss. del TUEL postula comunque, già sul piano logico, una positiva valutazione dell'Organo consiliare sulla sussistenza dei presupposti di riconoscibilità, sulle cause ed eventuali responsabilità connesse, nonché sulle misure correttive tese ad evitare il reiterarsi delle anomalie oggetto di soccombenza giudiziale”. In tempi ancora più recenti ed in termini generali - Corte dei Conti, Sezione Prima giurisdizionale Centrale, nella sentenza del 18 gennaio 2016, n. 22 - statuisce che “L'ordinazione irregolare di spese non deliberate nei modi di legge e prive altresì di impegno contabile” rappresenta “una violazione di elementari doveri di servizio, connotata altresì da colpa di rilevante gravità”.

La sentenza riprende un recente parere della Sezione di Controllo per la Regione Siciliana – Adunanza Generale in sede consultiva nella camera di consiglio del 25 settembre 2014 – che con la Deliberazione n.189/2014/PAR, nel riscontrare una richiesta di parere avanzata dal Comune di Vita ed afferente alla possibilità (negata dalla Corte) di procedere al riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio durante l'esercizio provvisorio di bilancio, ha rivisto, superandolo, il richiamato precedente orientamento, in coerenza con i principi contabili dell'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali che, con particolare riferimento ai debiti fuori bilancio, in tal senso dispongono:

*“Nel caso di debiti derivanti da sentenza esecutiva il significato del provvedimento del Consiglio non è quello di riconoscere una legittimità del debito che già esiste, ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso.”(princ. cont. n.2 – punto 101);*

*“Il riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva non costituisce acquiescenza alla stessa e pertanto non esclude l'ammissibilità dell'impugnazione. Il medesimo riconoscimento, pertanto, deve essere accompagnato dalla riserva di ulteriori impugnazioni ove possibili e opportune.”(princ. cont. n.2 – punto 102);*

*Nel caso di sentenza esecutiva al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'ente per il mancato pagamento nei termini previsti decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'ente.”(princ. cont. n.2 – punto 103).*



**COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA**  
**CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO**

---

*Segretario Generale*

Il riconoscimento del debito fuori bilancio da parte dell'organo consiliare deve, comunque, avere conclusione nel termine massimo di 120 gg. dalla notifica del titolo, se non indicato un termine differente.

A tal ultimo proposito, si osserva, infatti, che ai sensi dell'art. 14 D.l. 31.12.1996 n. 669, le procedure esecutive ai danni di una p.a. non possono essere intraprese prima del passaggio di 120 gg dalla notifica del titolo esecutivo. Termine, quest'ultimo, sufficientemente ampio, per consentire l'espletamento degli adempimenti di riconoscimento del debito di cui all'art. 194.

### **SULLE TIPOLOGIE DI DEBITI RICONOSCIBILI.**

#### **1. Debiti derivanti da sentenze esecutive di condanna ex art. 194, comma 1, lett. a).**

Nel caso di debiti derivanti da sentenza esecutiva il significato del provvedimento del Consiglio non è quello di riconoscere la legittimità del debito che si impone all'Ente in virtù della forza imperativa del provvedimento giudiziale, tanto che il Consiglio non ha alcun margine di valutazione sulla legittimità degli stessi, ma di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato all'esterno di esso e di verificare la necessità di adottare provvedimenti di riequilibrio finanziario.

È ammesso il riconoscimento, ai sensi dell'art 194, comma 1, lett. a), Dlgs 267/00, anche dei debiti fuori bilancio derivanti da decreti ingiuntivi divenuti esecutivi.

Si giunge a tale conclusione attraverso una interpretazione *estensiva* del riferimento alle "sentenze esecutive" di cui alla predetta lett. a). Trattandosi di norma eccezionale non è infatti ammissibile un'interpretazione analogica, ma è senz'altro ammessa una interpretazione estensiva che riconduca alla fattispecie normata, tutti i casi specifici che vi devono essere ricompresi alla luce della oggettiva *ratio* della disposizione e dei fini che si può ritenere che il legislatore abbia voluto perseguire con essa, seppur non esattamente menzionati. Alla luce di quanto sopra è stato dedotto che l'espressione "sentenze esecutive" di cui al richiamato art. 194 comma 1 lett. a), debba interpretarsi, estensivamente, come riferito a tutti i provvedimenti giudiziari esecutivi e nel caso di specie i decreti ingiuntivi da cui derivino debiti pecuniari a carico dell'ente locale. (Corte dei Conti Sez. Emilia Romagna 242/13 del 25.06.2013).

Anche il debito derivante da lodo arbitrale rituale in materia di lavori pubblici è riconoscibile quale debito fuori bilancio, attesa l'equiparabilità, quanto all'efficacia, alla sentenza (Corte dei Conti Sez. Lombardia 401/12/PAR dell'11.09.12).

#### **2. Acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191 del Tuel. Art. 194, comma 1, lett. e).**

L'art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL nell' attuale versione, seguendo gli indirizzi giurisprudenziali in materia di responsabilità per danno patrimoniale, ha dato la facoltà agli enti locali di riconoscere i debiti fuori bilancio nel limite dell'indebito arricchimento.

La norma, in virtù della riconducibilità (che deve evincersi dall'istruttoria dell'atto) della fattispecie di acquisizione in arricchimento e non in danno dell'Amministrazione pubblica, consente di sanare, permanentemente, i debiti fuori bilancio nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento che l'ente ha conseguito, restando solo il pagamento della restante parte del debito "*non riconoscibile*". Come già da precedenti note



**COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA**  
**CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO**

---

*Segretario Generale*

della scrivente, questa deve dunque essere richiesta a chi ha ordinato o reso possibile la fornitura in quanto per tale parte *il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore da un lato e l'amministratore, il funzionario ed il dipendente che hanno violato le disposizioni normative che regolano l'effettuazione delle spese dell'ente locale, dall'altro.*

Si richiama l'attenzione sul fatto che la deliberazione consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio deve fornire la concreta prova dell'utilità congiunta all'arricchimento per l'ente.

I due requisiti devono coesistere, cioè il debito fuori bilancio deve essere conseguente a spese effettuate per le funzioni di competenza dell'ente, fatto che ne individua l'utilità e deve esserne derivato all'ente un arricchimento.

La quantificazione dell'utilità apportata dovrà essere corredata, ove ne ricorrano i presupposti, dall'individuazione delle carenze organizzative o delle altre cause che hanno condotto al verificarsi del debito.

L'arricchimento va stabilito con riferimento alla congruità dei prezzi, sulla base delle indicazioni e delle rilevazioni del mercato o dei prezzari e tariffe approvati da enti pubblici, a ciò deputati, o dagli ordini professionali.

Riguardo al concetto di arricchimento si presta ad essere richiamato il principio di diritto affermato dalla sentenza delle sezioni unite della Cassazione, n. 23385/08, in riforma degli orientamenti giurisprudenziali fino ad allora affermatasi al riguardo e relativi ai criteri di quantificazione dell'indennizzo in sede di azione generale di arricchimento di cui all'art. 2041 c.c.

Gli orientamenti maggioritari della giurisprudenza, infatti, nel calcolare l'indennizzo da liquidare ai sensi dell'art. 2041 cc in favore del soggetto impoverito, avevano, in pratica, operato una traslazione della disciplina propria della responsabilità contrattuale.

Si era, così, giunti a parametrare il predetto indennizzo ai corrispettivi previsti nei contratti invalidi o inefficaci, ponendo, in definitiva, l'imprenditore "impoverito" nella medesima posizione in cui si sarebbe trovato laddove il contratto fosse stato pienamente valido ed efficace.

Tale orientamento è stato rivisitato dalla suddetta sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione, ponendosi in evidenza come risulti illogica una tale rilettura in chiave contrattuale delle ipotesi di arricchimento ingiustificato in esame.

Così ragionando, infatti, si giungeva ad eludere, in buona sostanza, la normativa posta a presidio della regolare formazione della volontà contrattuale e ciò, a maggior ragione, nel caso in cui parte contrattuale fosse una P.A..

In tale ambito rilevano, difatti, norme inderogabili la cui violazione determina la nullità dell'atto contrario. L'indennizzo, dunque, secondo il principio di diritto affermato dalle SS.UU. in argomento, 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 comprovata la utilità e l'arricchimento per l'ente, procedere al riconoscimento del debito, **al netto del cd. "utile di impresa"**, quota, quest'ultima, che, potrà eventualmente essere recuperata dal creditore, agendo direttamente nei confronti del funzionario o amministratore che ha disposto l'ordine in assenza del preventivo impegno di spesa in contabilità.

Ai fini della quantificazione del predetto "utile di impresa", può farsi riferimento alla giurisprudenza amministrativa e della Corte dei Conti consolidatasi in tema di danno alla concorrenza.



**COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA**  
**CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO**

---

*Segretario Generale*

In proposito, prendendo spunto dalla tecnica del “decimo” di cui alla l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. ‘F’, art. 245, si afferma che 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 d’impresa, che viene mutuato dalle cause di risarcimento per equivalente, nel caso in cui non sia possibile la reintegrazione in forma specifica della pretesa dell’impresa ricorrente vittoriosa. Esso muove dal presupposto della spettanza, al privato contraente a causa dei vizi della procedura ad evidenza pubblica, del solo arricchimento senza causa, ai sensi dell’art. 2041 c.c., in luogo del corrispettivo contrattuale. In applicazione di tale criterio, il danno (alla concorrenza), nel giudizio di responsabilità, viene individuato nei pagamenti eccedenti la quota riconducibile all’arricchimento senza causa, sicché l’utile di impresa rappresenta la misurazione di tale eccedenza*” ( Corte dei Conti Sez. Lombardia n. 598/2009).

Ove, diversamente, invece, si ritenga non sia ravvisabile né comprovabile alcuna utilità ed arricchimento per l’ente a seguito della spesa effettuata in assenza del preventivo impegno in contabilità, non potrà procedersi al relativo riconoscimento quale debito fuori bilancio.

È bene, in proposito, precisare che l’ente non correrà alcun pericolo di soccombere in un eventuale contenzioso che venga promosso a seguito del predetto mancato riconoscimento.

Seppur evocato in giudizio da parte del creditore istante, questi non avrà alcun titolo, non potendo esperire nei confronti del predetto ente, né l’azione di responsabilità contrattuale per inadempimento né quella di ingiustificato arricchimento ex art 2041 cc..

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

### **3. IL PAGAMENTO DEGLI INTERESSI DI MORA.**

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.





**COMUNE DI ALTAVILLA MILICIA**  
**CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO**

---

*Segretario Generale*

Con riferimento ai ritardi nella esecuzione dei pagamenti da parte della p.a. forieri di inevitabili contenziosi, è utile quanto stabilito dall'art. 9, comma 1, lett a) – n. 2 del Decreto Legge 1.07.2009, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, secondo cui *“al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi (...)”*.

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”.

**Conclusioni.**

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, utilizzando, quale scheletro, gli schemi di proposta e di relazione istruttoria che saranno trasmessi unitamente alla presente e che riportano, in diritto, le notizie e gli elementi utili per un consapevole e legittimo riconoscimento dei debiti da parte dell'organo consiliare.

Le SS.LL. sono dunque invitate ad attenersi scrupolosamente alla presente direttiva. Quanto disposto costituisce obiettivo ai fini della valutazione del risultato e ai fini della valutazione in ordine ad eventuali profili di responsabilità amministrativa.

Altavilla Milicia, lì 17. 05.2017

**IL SEGRETARIO GENERALE**  
**MICALIZZI**