



COMUNE DI MISILMERI
CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

Il Segretario Generale

AI RESPONSABILI DI AREA

P.C.

ALLA GIUNTA

**AL PRESIDENTE DEL
CONSIGLIO COMUNALE**

ALL'OIV

ALL'OREF

DIRETTIVA N. 1 DEL 17.02.2021

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

La presente direttiva prende spunto dai diversi depositi di proposte di deliberazione di riconoscimento di debiti fuori bilancio e dalla necessità di chiarire alcuni dei principi base sulla fattispecie in modo da evitare ipotesi di responsabilità e, al contempo, dare atto che si tratta di ipotesi eccezionali con connotazioni rilevanti tali da poter incidere negativamente sui saldi di competenza e sul rispetto del pareggio di bilancio.

Scopo 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. 267/2000¹.**

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;

La fattispecie di debiti fuori bilancio di per sé costituisce indice di possibile negligenza nella conduzione dell'azione amministrativa, in quanto si tratta di fatto di spese non impegnate e pertanto non liquidabili e riconducibili a bilancio secondo gli ordinari canoni di cui alle regole di contabilità. La giurisprudenza della Corte dei conti ha ritenuto infatti che con la locuzione “ debito fuori bilancio” si intende fare riferimento ad un'obbligazione pecuniaria assunta (o gravante) dall'ente al di là e/o comunque in violazione del sistema di bilancio e, quindi, indipendentemente da uno specifico impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione ed al di fuori di qualsiasi valutazione e, quindi, attestazione in merito alla copertura finanziaria della spesa medesima, ovvero *«come quel debito costituito da obbligazioni pecuniarie, relative al conseguimento di un fine pubblico, valide giuridicamente ma non perfezionate contabilmente [...] e che, pertanto, rappresenta, sostanzialmente, una obbligazione dell'ente locale, valida sul piano giuridico, ma assunta in violazione del procedimento giuscontabile di spesa normativamente previsto»*.

Come a Loro noto l'ordinario procedimento di spesa prevede l'impegno della stessa e dunque un controllo sulla capienza dei pertinenti capitoli sui cui grava e solo a seguito di regolare esecuzione della prestazione per cui è stata attivata la spesa, secondo le modalità dedotte negozialmente o amministrativamente a seconda della fonte del processo di spesa, la sua liquidazione nei tempi programmati e previsti per legge.

Ove il citato e ordinario iter non sia seguito o intervengano fatti o atti che comunque originano una spesa riconducibile anche solo in parte all'ente, allora è possibile che si dia luogo ad una ipotesi di debito fuori bilancio.

Il legislatore, come visto all'art. 194 del TUEL, ha tipizzato le ipotesi di debito fuori bilancio, nel senso che non possono esservene altre e ulteriori rispetto a quelle previste e sulle diverse ipotesi esiste ormai copiosa giurisprudenza contabile.

Paradigma del debito fuori bilancio è quella descritta dall'art. 194, lett. E) ossia di spese che vengono assunte o ordinate senza previo impegno di spesa (e perciò che tali sono accollabili direttamente al funzionario), per cui ne è consentito il riconoscimento solo a determinate condizioni e con determinati limiti.

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 l'ente locale può far ricorso a mutui ai sensi degli articoli 202 e seguenti, nonché, in presenza di piani di rateizzazioni con durata diversa da quelli indicati al comma 2, può garantire la copertura finanziaria delle quote annuali previste negli accordi con i creditori in ciascuna annualità dei corrispondenti bilanci, in termini di competenza e di cassa. **Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse.**

ISTRUTTORIA, COMPETENZE E TEMPESTIVITÀ DELLA INDIVIDUAZIONE E RICONOSCIMENTO.

La responsabilità della proposta della deliberazione per il riconoscimento dei debiti spetta, di norma, al Responsabile di Area competente per materia rispetto alla spesa emersa. Con ciò si intende l'Area 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.**

È utile a questo scopo la 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.

In sostanza la proposta di deliberazione dovrà puntualmente:

- riscontrare e dimostrare che il debito rientra in una delle fattispecie tipizzate dall'art.194 del TUEL;
- accertare e documentare puntualmente se ed in che misura sussistano i presupposti dell'utilità e dell'arricchimento;
- accertare, conseguentemente, se vi sia una parte del debito non sorretta da entrambi questi presupposti, e dunque non riconoscibile (per la quale, ai sensi dell'art. 191 comma 4 del TUEL, il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la prestazione in favore dell'ente);
- ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità e del sistema di bilancio dell'ente;
- individuare le risorse per il finanziamento;
- accertare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità.

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.

Con riferimento alla tempistica, la Sezione Autonomie della Corte dei Conti, con deliberazione 21/2018, ha sottolineato come *“Ai fini di una corretta gestione finanziaria, l'emersione di un debito non previsto nel bilancio di previsione deve essere portata tempestivamente al Consiglio dell'ente per l'adozione dei necessari provvedimenti, quali la valutazione della riconoscibilità, ai sensi dell'art. 194 comma 1, del TUEL ed il reperimento delle necessarie coperture secondo quanto previsto dall'art. 193 comma 3, e 194 commi 2 e 3 del medesimo testo unico”*.

Ai fini di cui innanzi diviene fondamentale il monitoraggio che ciascuna Area **deve effettuare almeno semestralmente e di cui si chiederà attestazione**. La tempistica peraltro è capace di incidere in maniera elusiva rispetto al principio su cui si basa il principio di competenza finanziaria potenziata che impone che al momento in cui è impegnata la spesa sia individuato l'esercizio in cui la prestazione diviene esigibile.

Nella ipotesi di debiti fuori bilancio salta evidentemente il principio, in quanto l'impegno sarà assunto solo dopo il riconoscimento e non coinciderà verosimilmente con il momento di esigibilità della prestazione, ma con quello successivo della sua copertura, potendo appunto generare squilibri in termini di cassa e di saldi.

Il principio è stato ulteriormente precisato dalla Sezione Autonomie che ha sottolineato come *“Gli impegni di spesa per il pagamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti e già scaduti devono essere imputati all'esercizio nel quale viene deliberato il riconoscimento. Per esigenze di sostenibilità finanziaria, con l'accordo dei creditori interessati, è possibile rateizzare il pagamento dei debiti riconosciuti in tre anni finanziari compreso quello in corso, ai sensi dell'art. 194, comma 2, del TUEL, a condizione che le relative coperture, richieste dall'art. 193, comma 3, siano puntualmente individuate nella delibera di riconoscimento, con conseguente iscrizione, in ciascuna annualità del bilancio, della relativa quota di competenza secondo gli accordi del piano di rateizzazione convenuto con i creditori”*.

Peraltro, secondo l'impostazione data, *“Nel caso in cui manchi un accordo con i creditori sulla dilazione di pagamento, la spesa dovrà essere impegnata ed imputata tutta nell'esercizio finanziario in cui il debito scaduto è stato riconosciuto, con l'adozione delle conseguenti misure di ripiano”*.

Il lavoro istruttorio del responsabile del procedimento – eventualmente incaricato dal responsabile del servizio interessato – deve pertanto tenere conto del monitoraggio effettuato e darne conto, contemplare la corretta ricostruzione anche nel tempo dell'accadimento e la chiara riconducibilità dello stesso ad uno dei “modelli” legislativi ipotizzati dal legislatore nell'articolo 194 del decreto legislativo 267/2000, in quanto è principio di diritto civile fatto proprio anche dal Giudice amministrativo che 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

Redatta la proposta essa va corredata del parere tecnico (art. 49 e 147-bis del decreto legislativo 267/2000) e di compatibilità monetaria.

Il parere di regolarità tecnica 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 dell'Area 2 Economico-finanziaria 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 all'OREF 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 sottrarsi 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.

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 ricono-*

scere 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 o prima del 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.

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 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).

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.

La tempistica anzidetta è possibile ovviamente solo ove vi sia attivo un flusso di comunicazione attivo al riguardo con l'ufficio ragioneria, in quanto i debiti devono comunque avere copertura e la stessa va prevista per tempo. Da qui l'essenzialità della verifica semestrale sulle passività.

Quanto sinora premesso circa la legittimità del riconoscimento e la tempestività dello stesso vale tuttavia solo ove sia stato approvato il bilancio di previsione. In esercizio provvisorio infatti sono riconoscibili i soli debiti fuori bilancio derivanti da provvedimento giurisdizionale, dunque riconducibili all'art. 194, comma 1, lett. a) del TUEL.

In merito a tale ipotesi, l'ufficio ragioneria dovrà attivare con la solerzia del caso, ogni azione possibile per consentire la tempestività al riconoscimento ed evitare il maturare di ulteriori costi o azioni in danno dell'ente.

Quanto a tutte le altre tipologie di debito fuori bilancio non possono essere riconosciute senza la previa approvazione dello strumento finanziario e dunque in esercizio provvisorio, pertanto vanno certamente e immediatamente segnalate e quantificate all'ufficio ragioneria, ma non possono essere legittimamente vagliate e riconosciute dal Consiglio Comunale. Tale condizione impone ancora maggiore attenzione al monitoraggio delle fattispecie debitorie e alle ordinazioni di spesa senza previo impegno, poiché la responsabilità amministrativa in queste ipotesi è senz'altro più ricorrente.

LA TRASMISSIONE ALLA PROCURA DELLA CORTE DEI CONTI.

La deliberazione di consiglio comunale sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio deve essere trasmessa, ai sensi dell'art. 23 della L. n. 289/2002 alla Procura della Corte dei Conti. La trasmissione sarà fatta a cura dell'ufficio Segreteria che manterrà agli atti anche il relativo report con tutte le avvenute trasmissioni per esercizio finanziario e ne darà trasmissione all'OREF e alla ragioneria.

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*".

L'obbligo per eventuali “porzioni” non riconoscibili, resta in capo 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.

L'indennizzo, secondo il principio di diritto affermato dalle SS.UU. della Corte di Cassazione e fatto proprio anche dalla giurisprudenza amministrativa e contabile, 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.

Una apposita, puntuale e analitica verifica deve concernere il correlato accertamento della parte del debito non sorretta da questi presupposti, e dunque assolutamente non riconoscibile. Le voci di spesa che non comportano alcuna utilità e arricchimento per l'ente, di cui dovranno rispondere coloro che quel danno hanno determinato: **spese ed oneri per interessi, spese giudiziali, rivalutazione monetaria ed, in generale, maggiori oneri conseguenti a ritardato pagamento di forniture, che per l'appunto non sono minimamente riconoscibili e determinano la responsabilità erariale del funzionario.**

Non c'è dubbio che nell'ipotesi in cui la delibera di riconoscimento sia stata adottata in spregio ai requisiti ex lege, la responsabilità fa capo all'organo deliberativo, senza possibilità di invocare -data la competenza specifica ed esclusiva dell'organo consiliare in materia- l'esimente politica di cui all'art. 1, comma 1- ter della legge 20/1994.

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.

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.

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 Area competenti per materia secondo quanto specificato nella presente direttiva, riportando in diritto e nella relazione istruttoria le notizie e gli elementi utili per un consapevole e legittimo riconoscimento dei debiti da parte dell'organo consiliare.

Sono allegati alla presente direttiva gli schemi istruttori che dovranno accompagnare ogni proposta di deliberazione avente ad oggetto il riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Ove dovessero sorgere dubbi o differenti suggerimenti rispetto a quanto prescritto, la scrivente è aperta alla più ampia collaborazione e rivisitazione anche della presente, accogliendo spunti critici e propositivi.

Misilmeri, li 16. 02.2021

IL SEGRETARIO GENERALE
AVV. MARIAGIOVANNA MICALIZZI

Allegati:

Mod. 1 Sentenza esecutiva

Mod. 2 Decreto ingiuntivo

Mod. 3 Pignoramenti

Mod. 4 Acquisizione beni/servizi in difformità



COMUNE DI MISILMERI
CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

AREA _____

**SCHEMA ISTRUTTORIA DEBITO FUORI BILANCIO DERIVANTE DA SENTENZA
ESECUTIVA DI CONDANNA
(ART. 194, c.1, lett. a, del TUEL)**

Oggetto:
Importo complessivo del debito (per il quale non risulta essere stato formulato atto di precetto dal creditore): €

Autorità giudiziaria _____ n. sent. _____ Rg. _____
Notificata all'Ente in data _____ prot. _____
Creditore procedente:
Legale dell'Ente (se costituito):
Legale di controparte:
Impugnativa proposta in data _____

A – SORTE

Credito iniziale	€
Interessi legali calcolati sino al _____	€
Interessi di mora calcolati sino al _____	€
Totale SORTE	€

B – Eventuali altri oneri

Specificare (es. CTU)	€
-----------------------------	---

Allegato alla proposta di deliberazione
N del

Totale altri oneri	€
---------------------------	----------

C – Spese di lite

Spese di lite	€
IVA	€
CPA	€
Spese forfettarie	€

D – Eventuali altre spese

Specificare	€
--------------------	----------

Totale sentenza di condanna

A+B+C+D	€
----------------	----------

Misilmeri, _____

Il Responsabile di Area



COMUNE DI MISILMERI
CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

AREA _____

SCHEDA ISTRUTTORIA DEBITO FUORI BILANCIO DERIVANTE DA DECRETO

INGIUNTIVO (provvisoriamente esecutivo)

(ART. 194, c.1, lett. a, del TUEL)

Oggetto:
Importo complessivo del debito (per il quale non risulta essere stato formulato atto di precetto dal creditore): €

Autorità giudiziaria _____ n. _____ Rg. _____
Notificata all'Ente in data _____ prot. _____
Creditore procedente:
Legale del creditore:
Motivo mancata opposizione _____:
o opposizione proposta in data _____

A – SORTE

Credito iniziale	€
Interessi legali calcolati sino al _____	€
Interessi di mora calcolati sino al _____	€
Totale SORTE	€

B – Eventuali altri oneri

Specificare (es. CTU)	€
-----------------------------	---

Allegato alla proposta di deliberazione
N° del

Totale altri oneri	€
---------------------------	----------

C – Spese di lite

Spese di lite	€
IVA	€
CPA	€
Spese forfettarie	€
Totale spese lite	€

D – Eventuali altre spese

Specificare	€
--------------------	----------

E – Totale decreto ingiuntivo

A+B+C+D	€
----------------	----------

Misilmeri, _____

Il Responsabile di Area



COMUNE DI MISILMERI
CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

AREA _____

**SCHEMA ISTRUTTORIA DEBITO FUORI BILANCIO DERIVANTE DA
PIGNORAMENTO A SEGUITO DI SENTENZA ESECUTIVA DI CONDANNA
(ART. 194, c.1, lett. a, del TUEL)**

Oggetto:
Importo complessivo del debito: €

SENTENZA DI CONDANNA

Debito derivante da sentenza di primo grado:

importo riconosciuto SI NO totale € _____

Autorità giudiziaria _____ n. _____ Rg. _____
Notificata all'Ente in data _____ prot. _____
Creditore procedente:
Legale del creditore:
Legale dell'Ente (se costituito):
impugnativa proposta in data _____

A – SORTE

Credito iniziale	€
Interessi legali calcolati sino al _____	€
Interessi di mora calcolati sino al _____	€
Rivalutazione monetaria	€
Totale SORTE	€

B – Eventuali altri oneri

Specificare (es. CTU)	€
Totale altri oneri	€

C – Spese di lite

Spese di lite	€
IVA	€
CPA	€
Spese forfettarie	€
Totale spese lite	€

D – Eventuali altre spese

Specificare	€
-------------	---

E – Totale sentenza di condanna

A+B+C+D	€
---------	---

PIGNORAMENTO

Debito derivante da pignoramento
Importo riconosciuto €

Atto di precetto notificato in data _____ RG. N. _____	
Importo precetto	€
Atto di pignoramento notificato in data _____ Rg. N. _____	
Importo pignoramento	€
Opposizione proposta in data _____ (o motivi mancata opposizione)	

Ordinanza di Assegnazione (eventuale)

Autorità giudiziaria _____ n. _____ Rg. _____
Notificata all'Ente in data _____ prot. _____
Comunicazione tesoriere prot. _____
Creditore:
Legale del Creditore:
Legale dell'Ente (se costituito):

Allegato alla proposta di deliberazione
N del

Provvisori di uscita: nota Ragioneria n. del

Misilmeri, _____

Il Responsabile di Area



COMUNE DI MISILMERI
CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

AREA _____

**SCHEDA ISTRUTTORIA DEBITO FUORI BILANCIO DERIVANTE DA
ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI IN VIOLAZIONE OBBLIGHI CORRETTA
ASSUNZIONE IMPEGNO DI SPESA
(ART. 194, c.1, lett. e, del TUEL)**

Oggetto:
Importo complessivo del debito fuori bilancio: €

Creditore:
Tipologia di acquisto di bene/servizio effettuato senza preventivo impegno di spesa:
Sintetica descrizione delle cause per le quali non è stata seguita la regolare procedura di spesa per l'acquisizione del bene/servizio (anche con rinvio a quanto indicato nella relazione istruttoria):
Sintetica dimostrazione che il bene o il servizio acquisito rientrino nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza (anche con rinvio a quanto indicato nella relazione istruttoria):
Sintetica dimostrazione dell'effettiva utilità che l'Ente ha tratto dalla prestazione, nonché del conseguente arricchimento (anche con rinvio a quanto indicato nella relazione istruttoria):

IMPORTO DA RICONOSCERE

a) Corrispettivo previsto per la prestazione	€
b) Utile di impresa (nella misura riconoscibile)	€
Totale (A+B)	€

IMPORTO NON RICONOSCIBILE

A) Interessi legali calcolati sino al _____	€
B) Interessi moratori calcolati fino a _____	€
C) Rivalutazione monetaria fino al _____	€
Totale (A+B+C)	€

Misilmeri, _____

Il Responsabile di Area
