



COMUNE DI FALCONARA ALBANESE

Bashkia e Fallkunarës

(Provincia di Cosenza)

UFFICIO DEL SEGRETARIO COMUNALE

DIRETTIVA DEL 06.12.2023

Pec: segretario@pec.comune.falconaraalbanese.cs.it - Pec: comunefalconaraalbaneseprotocollo@legalmail.it

Al Responsabile del Servizio

– Finanziario

– Amministrativo

– Tecnico

Al Sindaco, *anche nella sua qualità di*
Presidente del Consiglio Comunale

Alla Giunta Comunale

Ai Consiglieri Comunali

Al Revisore dei Conti

SEDE

OGGETTO: Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive e da acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di corretta assunzione di impegno di spesa – Regolarizzazione dei pignoramenti presso la tesoreria comunale. DIRETTIVA.

Da un generale controllo effettuato da parte dello scrivente Segretario Comunale tra gli atti del protocollo comunale emerge chiaramente che la problematica dei debiti fuori bilancio acquisisce in questo Ente un rilievo determinante, rappresentando fattore di negativa incisione sull'obbligo di mantenimento degli equilibri di bilancio, oltre che fonte di potenziale danno erariale, così come risulta di primaria importanza emanare la presente direttiva al fine di istruire i responsabili di servizio sugli atti che bisogna accuratamente predisporre per la trattazione in Consiglio Comunale di proposte di deliberazione relative a Debiti Fuori Bilancio (*abbreviato* DFB).

Con la presente si porta a conoscenza degli uffici in indirizzo che, da un controllo interno del protocollo, sono a conoscenza dello scrivente atti inerenti a sentenze esecutive rispetto alle quali l'Ente, per il tramite dei suoi organi ed uffici, è rimasto inerte e per cui occorre ribadire con urgenza la necessità di provvedere al riconoscimento degli stessi ed alle regolarizzazioni di ogni eventuale realizzato pignoramento.

Con la presente si fa, quindi, seguito a precedenti osservazioni, al fine di ribadire la necessità di provvedere al riconoscimento degli stessi, nonché ribadire la necessità di realizzare una corretta gestione finanziaria delle azioni esecutive e regolarizzazione degli eventuali realizzati pignoramenti.

Dall'esame realizzato emerge anche una ingiustificabile sottovalutazione in sede di predisposizione del bilancio di previsione finanziario 2023-2025 delle somme necessarie a garantire copertura al volume delle esposizioni debitorie

Nell'ottica del coordinamento e del perseguimento di una "buona amministrazione" si forniscono, quindi, delle basilari istruzioni operative in ordine alla redazione delle proposte di deliberazioni a tutela del pubblico interesse che la legge impone di perseguire.

Scopo della presente direttiva è quello di definire aspetti procedurali di riconoscimento di situazioni debitorie, che, a giudizio di questo ufficio, presentano in atto diverse criticità, oltre che tempi e modi per un costante monitoraggio della situazione debitoria la cui omissione può condurre alla necessità di dover ricorrere al dissesto finanziario (artt. 244 e seguenti del D.lgs. n.267/2000).



COMUNE DI FALCONARA ALBANESE

Bashkia e Fallkunarës

(Provincia di Cosenza)

UFFICIO DEL SEGRETARIO COMUNALE

DIRETTIVA DEL 06.12.2023

Pec: segretario@pec.comune.falconaraalbanese.cs.it - Pec: comunefalconaraalbaneseprotocollo@legalmail.it

1. Premesse di carattere generale.

La disciplina legislativa di cui al capo IV del TUEL, in quanto finalizzata alla migliore applicazione, in materia di gestione degli enti locali, dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, obbliga i singoli enti, in presenza di tutti i presupposti disciplinati dalla norma, ad adottare con tempestività i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare, la formazione di ulteriori oneri aggiuntivi a carico dell'ente come eventuali interessi o spese di giustizia.

La mancata tempestiva adozione degli atti amministrativi necessari è astrattamente idonea a generare responsabilità per funzionari e/o amministratori.

La proposta della deliberazione per il riconoscimento dei debiti spetta, di norma, al Responsabile del Settore competente per materia.

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

Ogni annessa competenza di natura gestionale può essere assorbita nel provvedimento dell'organo consiliare senza inutile duplicazione di atti. Pertanto, a fronte dell'impegno di spesa da assumere con deliberazione consiliare spetta al Responsabile del Settore finanziario il compito di fornire il parere di regolarità contabile e l'attestazione di copertura finanziaria.

Come anzi accennato, i principi generali dell'ordinamento richiedono agli amministratori e ai funzionari degli enti locali di evidenziare con tempestività le passività insorte che determinano debiti fuori bilancio.

A tal fine, per assicurare la necessaria copertura finanziaria, il Responsabile del Settore competente per materia e/o l'amministratore che sia a conoscenza dell'esistenza di una possibile situazione di debito fuori bilancio è tenuto ad informare, con immediatezza, il Responsabile del Settore finanziario, tenuto a sua volta ad elaborare, **in assenza di previsione di sufficienti risorse finanziarie**, gli atti necessari a riportare in equilibrio la gestione mediante la previsione di copertura finanziaria utilizzando le fonti di finanziamento di cui all'art. 187, comma 2, lett. b), 191 comma 5, 193, comma 2 e 3, 194 comma 2 e 3, D.lgs 267/00 di guisa da addivenire ad un pronto riconoscimento per evitare la maturazione di interessi e spese legali a carico dell'ente. 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 ed 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.

In tal caso il Responsabile del Servizio interessato provvede, contestualmente alla notifica del titolo esecutivo, a comunicare al Responsabile del Settore finanziario il titolo e l'ammontare del debito da riconoscere al fine di consentire a quest'ultimo, se del caso, di proporre agli organi competenti le variazioni necessarie per dare copertura finanziaria. 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.

A tal ultimo proposito, si osserva, infatti, che ai sensi dell'art.14 del 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 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.



COMUNE DI FALCONARA ALBANESE

Bashkia e Fallkunarës

(Provincia di Cosenza)

UFFICIO DEL SEGRETARIO COMUNALE

DIRETTIVA DEL 06.12.2023

Pec: segretario@pec.comune.falconaraalbanese.cs.it - Pec: comunefalconaraalbaneseprotocollo@legalmail.it

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. 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. 289/2002 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 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, di seguito, 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;**



COMUNE DI FALCONARA ALBANESE

Bashkia e Fallkunarës

(Provincia di Cosenza)

UFFICIO DEL SEGRETARIO COMUNALE

DIRETTIVA DEL 06.12.2023

Pec: segretario@pec.comune.falconaraalbanese.cs.it - Pec: comunefalconaraalbaneseprotocollo@legalmail.it

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 funzioni**" (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 dell'alegittimità 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), **pari 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).

Al riguardo è necessario ricordare quanto prescritto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, all. 4/2 al D.lgs. n.118/2011, il quale al punto 6.3 testualmente prescrive che «*Nel rispetto del principio contabile generale della competenza finanziaria, anche i pagamenti effettuati dal tesoriere per azioni esecutive non regolarizzati devono essere imputati all'esercizio in cui sono stati eseguiti. A tal fine, nel corso dell'esercizio in cui i pagamenti sono stati effettuati, l'ente provvede tempestivamente alle eventuali variazioni di bilancio necessarie per la regolarizzazione del pagamento effettuato dal tesoriere, in particolare in occasione delle verifiche relative al controllo a salvaguardia degli equilibri di bilancio e della variazione generale di assestamento. Nel caso in cui non sia stato seguito tale principio, e alla fine di ciascun esercizio, risultino pagamenti effettuati dal tesoriere nel corso dell'anno per azioni esecutive, non regolarizzati, in quanto nel bilancio non sono previsti i relativi stanziamenti e impegni, è necessario, nell'ambito delle operazioni di elaborazione del rendiconto, registrare l'impegno ed emettere il relativo mandato a regolarizzazione del sospeso, anche in assenza del relativo stanziamento. In tal modo, nel conto del bilancio, si rende evidente che la spesa è stata effettuata senza la necessaria autorizzazione. Contestualmente all'approvazione del rendiconto, si chiede al Consiglio il riconoscimento del relativo debito fuori bilancio segnalando l'effetto che esso produce sul risultato di amministrazione dell'esercizio e le motivazioni che non hanno consentito la necessaria variazione di bilancio. Al fine di consentire la procedura contabile descritta, è necessario che, nel sistema informativo contabile dell'ente, sia introdotta un'apposita procedura contabile che consente la registrazione dell'impegno e del pagamento per azioni esecutive, ai fini del riconoscimento dei debiti fuori bilancio già pagati, da effettuarsi in assenza di stanziamento. [...]*».

Pertanto, a seguito di eventuali note provenienti dall'Area finanziaria con cui si dovesse portare a conoscenza di 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, ovvero ogni proposta concernente debiti fuori bilancio, vengano **sempre corredate da una esaustiva istruttoria e da una adeguata motivazione**, inserita, comunque, in **apposita relazione** che:

a) descriva la **genesì del debito**;



COMUNE DI FALCONARA ALBANESE

Bashkia e Fallkunarës

(Provincia di Cosenza)

UFFICIO DEL SEGRETARIO COMUNALE

DIRETTIVA DEL 06.12.2023

Pec: segretario@pec.comune.falconaraalbanese.cs.it - Pec: comunefalconaraalbaneseprotocollo@legalmail.it

- 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 precepto o procedure esecutive.

Al fine di agevolare la redazione delle proposte in questione, si allegano tre modelli di **schede istruttorie** (in allegato Mod. 1, 2 e 3) gentilmente messi a disposizione, che dovranno **recare le principali notizie inerenti il giudizio**, oltre che **le principali voci che costituiscono le partite debitorie, con i relativi importi**.

Le suddette **schede dovranno essere obbligatoriamente allegate alle proposte di deliberazione di riconoscimento** dei debiti fuori bilancio, **unitamente alla necessaria documentazione a supporto** (*es. copia della sentenza/decreto ingiuntivo con dichiarazione dell'ufficio legale di esecutività della stessa; pareri per eventuale gravame, sulla congruità delle spese legali, etc.*).

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:

- 1) **la puntuale descrizione delle cause per le quali non è stata seguita la regolare procedura di spesa**, con il conseguente insorgere del relativo debito;
- 2) **l'individuazione del creditore;**
- 3) la dimostrazione che il bene od il servizio acquisito rientrino nell'ambito **dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza;**
- 4) la dimostrazione dell'effettiva **utilità** che l'Ente ha tratto dalla prestazione, nonché del conseguente **arricchimento;**
- 5) **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 prezzi approvati da enti pubblici a ciò deputati*).

Anche nel caso di siffatta fattispecie debitoria, come per le ipotesi derivanti da sentenze esecutive o da decreti ingiuntivi esecutivi, è stata predisposta **apposita scheda istruttoria** (*in allegato Mod. 4*), che dovrà



COMUNE DI FALCONARA ALBANESE

Bashkia e Fallkunarës

(Provincia di Cosenza)

UFFICIO DEL SEGRETARIO COMUNALE

DIRETTIVA DEL 06.12.2023

Pec: segretario@pec.comune.falconaraalbanese.cs.it - Pec: comunefalconaraalbaneseprotocollo@legalmail.it

essere **allegata alle relative proposte di riconoscimento.**

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 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 e non di risarcimento e la giurisprudenza lo limita alla sola «diminuzione patrimoniale» subita dall'impovertito, 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 Legge 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).

Si rammenta, infine, che comunque **non sono riconoscibili come debiti fuori bilancio** in quanto privi del requisito dell'utilità, **come tali riconducibili al danno ingiusto che resta a carico del funzionario pubblico che ha concorso a cagionarlo**, le spese relative a:

- oneri per interessi;
- oneri per rivalutazione monetaria;
- oneri per spese giudiziali ed in generale tutti gli esborsi conseguenti a ritardo pagamento di forniture.

4. Fonti per il finanziamento dei debiti fuori bilancio

Un cenno occorre farlo anche alle fonti cui è possibile ricorrere per il finanziamento dei debiti in questione. In proposito rilevano le norme di cui all'art. 187, comma 2, lett. b), 191 comma 5, 193, comma 2 e 3, 194 comma 2 e 3, D. Lgs 267/100.



COMUNE DI FALCONARA ALBANESE

Bashkia e Fallkunarës

(Provincia di Cosenza)

UFFICIO DEL SEGRETARIO COMUNALE

DIRETTIVA DEL 06.12.2023

Pec: segretario@pec.comune.falconaraalbanese.cs.it - Pec: comunefalconaraalbaneseprotocollo@legalmail.it

Con la periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente, oppure, in assenza, almeno una volta entro il 31 luglio, occorre procedere, in sede di ricognizione del permanere degli equilibri di bilancio, alla adozione degli atti necessari per il ripiano degli eventuali debiti fuori bilancio legittimamente riconoscibili.

Al fine della elencazione delle fonti di finanziamento cui può farsi, a tal uopo, ricorso, è utile riportare quanto precisato in merito dalla sezione regionale di controllo Piemonte, della Corte dei Conti, con la pronuncia n.354/2013 «[...] possono essere utilizzate le seguenti risorse nell'ordine di priorità indicato:

- a. riduzione di spese correnti o utilizzo di nuove entrate, per le quali l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza;
- b. applicazione dell'eventuale avanzo di amministrazione disponibile;
- c. utilizzo di disponibilità derivanti dall'adozione di un piano triennale di riequilibrio di cui all'art. 193 c. 3;
- d. vendita di beni del patrimonio disponibile con riferimento a squilibri di parte capitale;
- e. contrazione di mutuo passivo esclusivamente per spese di investimento [...].»

Merita interesse, ai fini strettamente operativi, anche quanto ulteriormente precisato con la pronuncia in parola, in termini di conseguenze discendenti dal mancato finanziamento dei predetti debiti fuori bilancio: **"Ai sensi dell'art. 193, c. 4, la mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio resi necessari anche per il ripiano degli eventuali debiti fuori bilancio è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'art. 141, con applicazione della procedura prevista dal c. 2 del medesimo articolo. Qualora l'ente non possa far validamente fronte a debiti fuori bilancio con le modalità previste dagli artt. 193 e 194, versa in stato di dissesto finanziario (art. 244 Tuel), in questo caso trattandosi di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, l'Ente può ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis del Tuel".**

Riguardo alle modalità per potere accedere alla fonte di finanziamento rappresentata, nello specifico, dai proventi della alienazione di beni patrimoniali disponibili, attesa la recente normativa, di cui all'art 1, comma 444, L. 228/12, si evidenzia che l'orientamento delle Sezioni della Corte dei Conti che ammettono il ricorso alla predetta fonte di finanziamento al ricorrere di due condizioni: **"La prima (condizione) consiste nell'impossibilità di far fronte al finanziamento del debito con la gestione di competenza dell'esercizio in corso (mediante la riduzione delle spese correnti o l'utilizzo di nuove entrate, anche modificando le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza) o con l'applicazione dell'eventuale avanzo di amministrazione disponibile".**

La seconda condizione è che il debito fuori bilancio si riferisca alla parte capitale del bilancio.

Al riguardo si osserva che all'interno delle tipologie elencate all'art. 194 Tuel, costituiscono debiti fuori bilancio riferiti alla parte capitale tutte quelle spese che, se fossero state correttamente impegnate, sarebbero state imputate al titolo II del bilancio, quali ad esempio investimenti effettuati e non finanziati, procedure espropriative di beni per opere di pubblica utilità (vedasi circolare Cassa depositi 27 maggio 2003 n 1251).

Qualora il debito fuori bilancio sia causato dalla restituzione di un'entrata, occorre far riferimento al tipo di spesa che è stata finanziata con la stessa. Ad esempio se l'ente dopo aver realizzato un'opera pubblica finanziata da un contributo in conto capitale, deve restituirlo per qualsiasi motivo, il relativo debito può essere considerato in conto capitale.

Analogamente nell'ipotesi di entrata corrente straordinaria o di avanzo economico, impropriamente contabilizzato e speso per investimenti: in questi casi, infatti, si tratta in definitiva di un diverso finanziamento dell'investimento realizzato.

5. Gli accordi transattivi

In ultimo, un breve cenno agli accordi transattivi.

Il concetto di transazione anche quando ci si muove sul territorio delle p.a. non prescinde dalla definizione (e dalla ratio) che dà il Codice civile. L'art. 1965 c.c. che apre il Capo XXV dedicato alla transazione, la descrive come **«il contratto col quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine a una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro».**



COMUNE DI FALCONARA ALBANESE

Bashkia e Fallkunarës

(Provincia di Cosenza)

UFFICIO DEL SEGRETARIO COMUNALE

DIRETTIVA DEL 06.12.2023

Pec: segretario@pec.comune.falconaraalbanese.cs.it - Pec: comunefalconaraalbaneseprotocollo@legalmail.it

Tali accordi non sono previsti tra le ipotesi tassative elencate all'articolo 194 del TUEL e non sono equiparabili alle sentenze esecutive di cui alla lettera a) del comma 1 del citato articolo. La fattispecie degli accordi transattivi non può essere ricondotta al concetto di debito fuori bilancio sotteso alla disciplina in argomento.

Gli accordi transattivi presuppongono la decisione dell'Ente di pervenire ad un accordo con la controparte per cui è possibile per l'Ente definire tanto il sorgere dell'obbligazione quanto i tempi dell'adempimento. Pertanto, con riferimento agli accordi transattivi l'Ente può attivare le ordinarie procedure contabili di spesa, rapportando ad esse l'assunzione delle obbligazioni derivanti dagli accordi stessi. Tale decisione è assunta sulla base di una motivata analisi di convenienza per l'ente di addivenire alla conclusione dell'accordo. Per quanto riguarda la questione relativa alla resa del parere dell'Organo di revisione per gli accordi transattivi si evidenzia che l'originaria formulazione dell'art. 239 comma 1, lett. b) è stata integrata dal citato D.L. 174/2012. La disposizione individua sette materie che, in base all'art. 42 ed all'art. 194 del TUEL appartengono alla competenza funzionale del Consiglio nelle quali è obbligatoria la resa del parere dell'Organo di revisione. Fra esse, al n. 6) risulta obbligatorio il parere in relazione alle "proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e transazioni".

Al fine di individuare se l'atto debba essere preceduto dal parere dell'Organo di revisione, in funzione sostanzialmente ausiliaria rispetto all'Organo consiliare, non è rilevante la natura della transazione (giudiziale o stragiudiziale) ma occorre che se si tratti di procedimento che deve concludersi con deliberazione del Consiglio, rientrando fra le sue attribuzioni funzionali. L'obbligo riguarda principalmente le proposte di transazione riferite a:

- accordi che comportano variazioni di bilancio;
- accordi che comportano l'assunzione di impegni per gli esercizi successivi (art.42, comma 2, lett. i) del TUEL);
- accordi che incidono su acquisti, alienazioni immobiliari e relative permutate (art. 42, comma 2, lett. 1) del TUEL).

Pertanto, sulla base di tali presupposti, l'art. 239, comma 1, *lettera b)*, n. 6, del TUEL va interpretato nel senso che, con specifico riferimento alla materia delle transazioni, l'ambito nel quale l'Organo di Revisione è chiamato a rendere obbligatoriamente i pareri è circoscritto alle transazioni che involgono profili di competenza del Consiglio Comunale.

6. Adempimenti e conclusioni

Al fine di conformare le necessarie proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio, nonché le azioni per ricondurre al bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria, ai contenuti della presente direttiva, con riferimento a tutte le proposte di riconoscimento di debito fuori bilancio di futura sottoposizione all'attenzione del Consiglio Comunale, si dispone la formulazione delle stesse, da parte dei Responsabili di Settore competenti per materia, mediante indicazione di tutti gli elementi appena descritti per un consapevole e legittimo riconoscimento dei debiti da parte dell'organo consiliare.

Nel rammentare i rilevanti profili di responsabilità ove si concretizzi sotto il profilo soggettivo un danno erariale, si confida nella puntuale ottemperanza a quanto disposto con la presente direttiva.

Falconara Albanese (CS), lì 06/12/2023.

IL SEGRETARIO COMUNALE

Dott. Fausto Amatuzzo