



# Comune di Palmi

(Città Metropolitana di Reggio Calabria)

**Segretario generale**

Prot. n° **13832** del **22.06.2018**

Ai Sigg.ri Responsabili di Area ed Alte professionalità

**LORO SEDE**

e, p.c., al Sig. Sindaco

**SEDE**

e, p.c., alla Giunta comunale

**SEDE**

e, p.c., al Sig. Presidente del Consiglio comunale

**SEDE**

e, p.c., al Collegio dei Revisori dei Conti

**RISPETTIVE PEC**

**OGGETTO: Debiti fuori bilancio: istruttoria, competenze e responsabilità. DIRETTIVA.**

---

In numerose occasioni, in sede di Comitato di direzione, sono state analizzate le principali tematiche che presiedono alle regole di contabilità per l'assunzione e la liquidazione di spese, al riconoscimento di debiti fuori bilancio, alla trattazione delle pratiche relative a pignoramenti e/o decreti ingiuntivi, nonché alla regolarizzazione di carte contabili (*cf.* i verbali nn. 2/2017, 3/2017, 1/2018 e 3/2018, cui si fa espresso rinvio), al fine di sensibilizzare le SS.LL. in merito a fattispecie che, presso il Comune di Palmi, continuano ad assumere dimensioni rilevanti tali da poter incidere negativamente sui saldi di competenza e sul rispetto del pareggio di bilancio.

Lo scopo della presente direttiva, facendo tesoro anche della recente deliberazione della Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per la Calabria n° 83/2018 notificata all'Ente, i cui contenuti sono a tutti ben noti, è quello di definire per grandi linee gli aspetti procedurali di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, che a giudizio dello scrivente presentano in atto diverse criticità da dover superare onde evitare, oltre lo scostamento dai principi di una sana e corretta gestione finanziaria, astratte ipotesi di responsabilità in capo a Funzionari ed Amministratori.

I principi generali dell'ordinamento richiedono infatti agli Amministratori ed 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. 18.08.2000, n. 267, e s.m.i..

Si rappresenta, inoltre, che la presente direttiva è suscettibile di ulteriori approfondimenti e integrazioni su specifici aspetti di interesse, stante la complessità dell'argomento e i molteplici risvolti di ordine economico-finanziario e giuridico che implica la tematica dei debiti fuori bilancio.

## **1. Indicazioni di carattere generale**

La formazione dei debiti fuori bilancio rappresenta innanzitutto una irregolarità contabile, con la conseguenza che il procedimento di riconoscimento è un istituto di carattere 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, peraltro, non è assolutamente passivo visto che il riconoscimento del debito non è un mero automatismo ma implica una valutazione concreta della situazione prospettata e della sua rispondenza alla astratta fattispecie legislativa.

La Magistratura contabile ha ripetutamente evidenziato la sostanziale diversità esistente tra la fattispecie del debito derivante da sentenze esecutive rispetto alle altre previste dal citato art. 194 del D.Lgs. 267/2000, osservando come, nel caso di sentenza esecutiva di condanna, il Consiglio non abbia 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 le quali, invece, sussiste un ampio apprezzamento discrezionale.

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

- 1) necessità di ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria maturato all'esterno di esso;
- 2) accertamento della sussistenza di tutti i presupposti previsti dalla normativa ai fini della sua 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 dei Conti - Sez. Reg. di Controllo per la Puglia, deliberazione n. 152/2016; Corte dei 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).

L'intero procedimento istruttorio di riconoscimento del debito fuori bilancio fa capo al Responsabile di Area competente per materia (intendendosi con ciò l'Area cui, per competenze assegnate, è riconducibile la ragione giuridica di insorgenza del debito) 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 a tutti gli altri

soggetti a vario titolo coinvolti nella procedura del riconoscimento del debito (Consiglio comunale, Sindaco, Giunta comunale, Responsabile dell'Area Economico-Finanziaria, altri Responsabili di Area, Segretario generale, Collegio dei Revisori dei Conti). 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 - una volta approvata - deve essere trasmessa, ai sensi dell'art. 23, comma 5, della legge 27.12.2002, n. 289, alla Procura Regionale della Corte dei Conti, in qualità di soggetto tenuto alla valutazione di eventuali responsabilità per danno erariale. Si specifica che, in base alle indicazioni operative fornite dalla Corte dei Conti - Sezione Giurisdizionale Regione Calabria con nota, prot. n° 316 del 27.06.2017, la trasmissione delle predette deliberazioni dovranno essere indirizzate al Sig. Procuratore Regionale della Corte dei Conti - Cons. Rossella Scerbo - Via E. Buccarelli, n. 28 - 88100 Catanzaro, ed inviate via PEC al seguente indirizzo: *calabria.procura@corteconticert.it*.

Agli stessi Responsabili, inoltre, è affidata la relativa attività esecutiva, compreso l'avvio del procedimento di spesa ex art. 183 e seguenti del D.Lgs. n. 267/2000, che costituisce un momento necessariamente successivo e, quindi, conseguente alla decisione dell'organo consiliare cui per legge è intestata la responsabilità politica dell'azione amministrativa. Su questo punto si richiama la massima attenzione per evitare che, dopo il riconoscimento, il procedimento che mira alla eliminazione della irregolarità contabile non si concluda con il tempestivo pagamento di quanto deliberato. 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, non ultima quella di tipo disciplinare.

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

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

La fattispecie debitoria in esame, com'è ovvio, 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.

Alle sentenze propriamente intese, secondo il prevalente orientamento della stessa Corte dei Conti, deve essere equiparato, per ragioni logico-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 dei Conti - Sez. Reg. di Controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 242/2013; Corte dei Conti - Sez. Reg. di Controllo per la Toscana, deliberazione n. 132/2010).*

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

- a) procedere senza indugio alla predisposizione delle relative proposte di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio da essi scaturenti;
- b) convocare tempestivamente il Consiglio comunale per la relativa approvazione. Le già evidenziate *"esigenze di celerità, che trovano ragione nell'esigenza di impedire la*

*maturazione di oneri ulteriori, e di adottare le conseguenti misure di riequilibrio devono essere, infatti soddisfatte attraverso la celere convocazione dell'organo consiliare, unico intestatario delle funzione" (cfr.: Corte dei Conti - Sez. Reg. di Controllo per la Regione Sicilia, deliberazione n. 55/2014);*

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

Come già sopra indicato, tutti i soggetti coinvolti nel procedimento volto al riconoscimento della legittimità di tali fattispecie debitorie, pertanto, devono attivarsi, ognuno per quanto di propria competenza, affinché il relativo pagamento venga effettuato entro i termini di legge, onde evitare il maturare di interessi, rivalutazione monetaria ed ulteriori spese legali (cfr.: 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. 122/2016 e n. 152/2016).

Diversamente, si potrebbero prospettare consequenziali e plurimi 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 p.a. dall'art. 14 del d.l. 669/1996, convertito in legge n. 30/1997, come modificato dall'art. 147 della legge 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 (c.d. "regolarizzazione delle carte contabili") diventa ancora più stringente, per cui "[...] l'ente deve immediatamente provvedere al riconoscimento e finanziamento del debito e alla regolarizzazione del pagamento avvenuto" (Corte dei Conti - Sez. Reg. di Controllo per la Basilicata, deliberazione n. 121/2013).

Pertanto, a seguito di eventuali note provenienti dall'Area Economico-Finanziaria con cui si portano a conoscenza pignoramenti eseguiti presso la Tesoreria, i Responsabili interessati 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 e quant'altro necessario.

Si ribadisce ancora una volta la necessità che le proposte in questione vengano sempre corredate da una esaustiva istruttoria e da una adeguata motivazione, inserita, eventualmente, in apposita relazione da allegare a corredo della proposta che:

- a) descriva la genesi del debito;
- b) specifichi le ragioni per le quali non si è ritenuto opportuno ricorrere avverso la sentenza stessa. Diversamente, nella proposta di deliberazione dovrà essere inserita una espressa riserva di impugnazione, atteso che il riconoscimento del debito derivante da sentenza esecutiva non costituisce acquiescenza alla stessa e, pertanto, non esclude l'ammissibilità di impugnare la pronuncia in questione (cfr.: Corte dei Conti - Sez. Reg. di Controllo per la Basilicata, deliberazione n. 121/2013), con contestuale ulteriore riserva di ripetizione di quanto pagato all'esito del giudizio di secondo grado;
- c) contenga la precisa, compiuta ed aggiornata determinazione del quantum da riconoscere, costituito oltre che dalle somme indicate nel provvedimento dell'Organo giurisdizionale,

anche da eventuali spese ulteriori, quali interessi legali e moratori, nonché spese derivanti da atti di precetto o procedure esecutive.

Le proposte di deliberazione di riconoscimento dei debiti fuori bilancio dovranno inoltre essere corredate dalla necessaria documentazione a supporto (es.: copia della sentenza/decreto ingiuntivo, eventuale corrispondenza con la controparte, ecc.).

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" (cfr.: Corte dei Conti - Sez. Reg. di Controllo per la Campania, deliberazione n. 235/2015).

Nel caso di specie, pertanto, la fase istruttoria e la documentazione 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, il corpo della proposta e/o l'eventuale 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 o 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).

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. Reg. di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 302/2014), con esclusione, pertanto, del c.d. "utile d'impresa" (cfr.: Corte dei Conti - Sez. Reg. di Controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 32/2011; Corte dei Conti - Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 380/2014). L'art. 2041 del codice civile, rubricato "Azione generale di arricchimento", infatti, parla di indennizzo, non di risarcimento e la giurisprudenza lo limita alla sola "diminuzione patrimoniale" subita dall'impovertito, con esclusione del "guadagno sperato" (c.d. "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 (cfr.: Corte dei Conti - Sez. Reg. 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. Reg. di Controllo per l'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"* (cfr.: Corte dei Conti - Sez. Reg. di Controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 598/2009 e n. 380/2014).

\* \* \* \* \*

Ferme restando le indicazioni che precedono, si rammenta che la Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per la Calabria, nella citata deliberazione n° 83/2018 che ha interessato il nostro Ente, ha espressamente affermato che **"il riconoscimento del debito fuori bilancio è un istituto di carattere eccezionale che non è volto a consentire di effettuare spese in difformità dai consueti iter procedurali, ma solo a ricondurre, in alcuni casi particolari, alcune tipologie di spesa nel sistema del bilancio dell'Ente, il Comune deve rispettare rigorosamente la normativa in materia di impegno di spesa al fine di evitare l'insorgere di nuovi debiti fuori bilancio [...]"** ed ancora che **"Il mancato rispetto della normativa e il ricorso all'utilizzazione della procedura senza l'esistenza reale delle condizioni richieste, potrebbero palesare l'ipotesi di un ricorso volontario a detta procedura solo per aggirare le normali procedure di acquisto [...]"**.

Pertanto, quanto chiaramente indicato dalla Corte induce a concludere che il fenomeno della formazione di debiti fuori bilancio costituisce una realtà patologica nella vita dell'Ente locale e che, nell'acquisizione di beni e servizi e nella realizzazione di lavori, onde evitarne l'insorgenza - oltre al rispetto delle disposizioni normative di settore - occorre attenersi scrupolosamente alle procedure di spesa previste dagli artt. 183 e seguenti del D.Lgs. n. 267/2000, e s.m.i., nonché mantenere costantemente una sana ed oculata gestione finanziaria delle risorse assegnate alla propria competenza.

Stante l'importanza dell'argomento trattato e le susseguenti, eventuali responsabilità di tipo erariale (e non solo) che potrebbero derivarne, si confida nella fattiva collaborazione delle SS.LL. ai fini della piena attuazione della presente direttiva, raccomandando di condividerne il contenuto con il personale addetto all'istruttoria di deliberazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio, in primo luogo i Responsabili di Servizio e di procedimento.

Distinti saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*(F.to: Dott. Antonio Quattrone)*