



Tiziano Tessaro
Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per il Veneto

a cura di
TIZIANO TESSARO

L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO DELLE SEZIONI REGIONALI DELLA CORTE DEI CONTI

*Manuale teorico-pratico con schemi e modelli
per la prova d'esame*

STEFANO SIRAGUSA
GIAMPIERO PIZZICONI

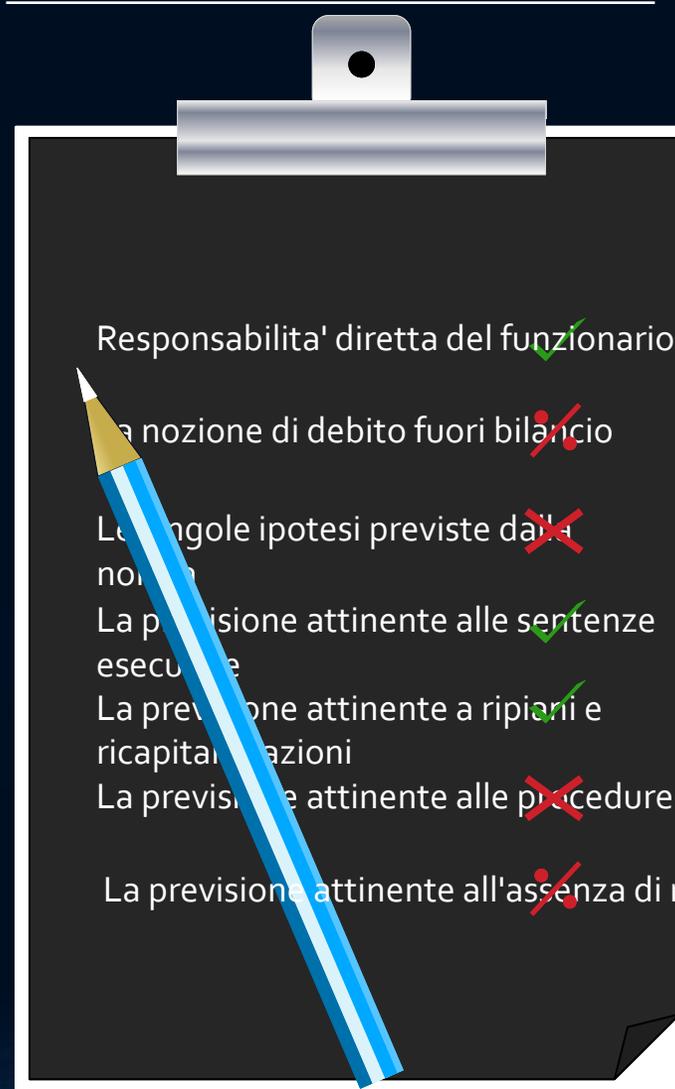


Con la principale promozione
della Corte dei conti Sez. Aut. e SSRR

L'azienda Editrice

**Responsabilità diretta del funzionario od
amministratore e limiti di riconoscibilità del debito fuori
bilancio comunale**

SOMMARIO



Responsabilita' diretta del funzionario e limiti di riconoscibilita' ✓

La nozione di debito fuori bilancio ✗

Le singole ipotesi previste dalla norma ✗

La previsione attinente alle sentenze ✓

esecutive

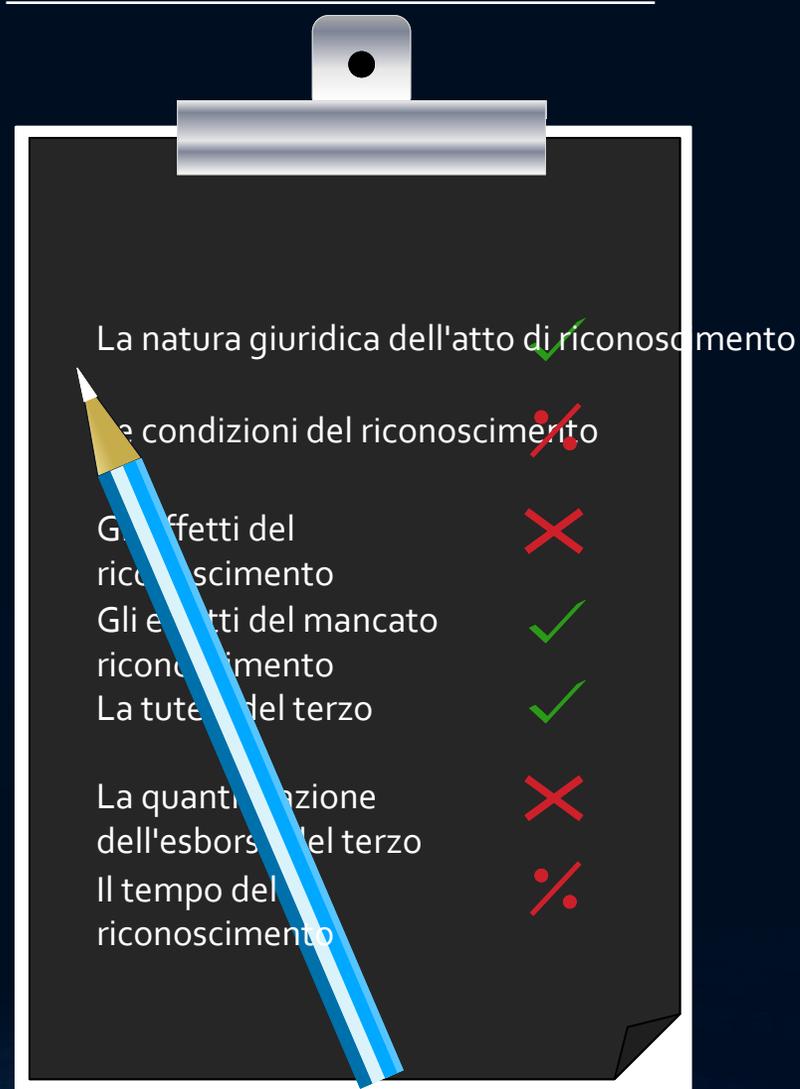
La previsione attinente a ripiani e ✓

ricapitalizzazioni

La previsione attinente alle procedure espropriative ✗

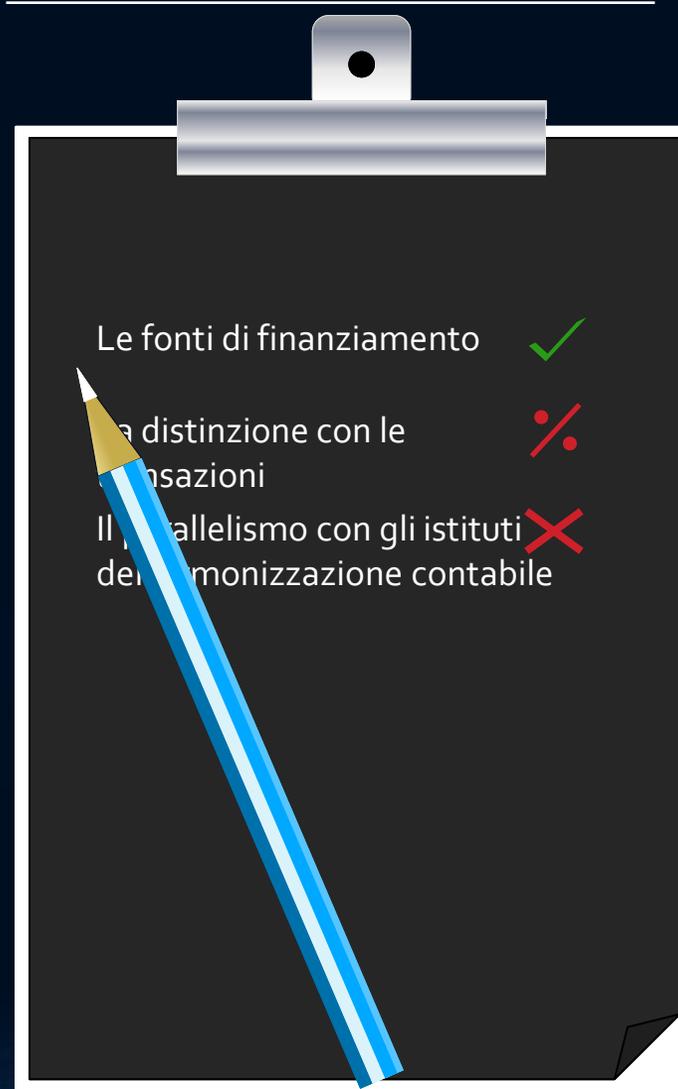
La previsione attinente all'assenza di rituale impegno di spesa ✗

SOMMARIO

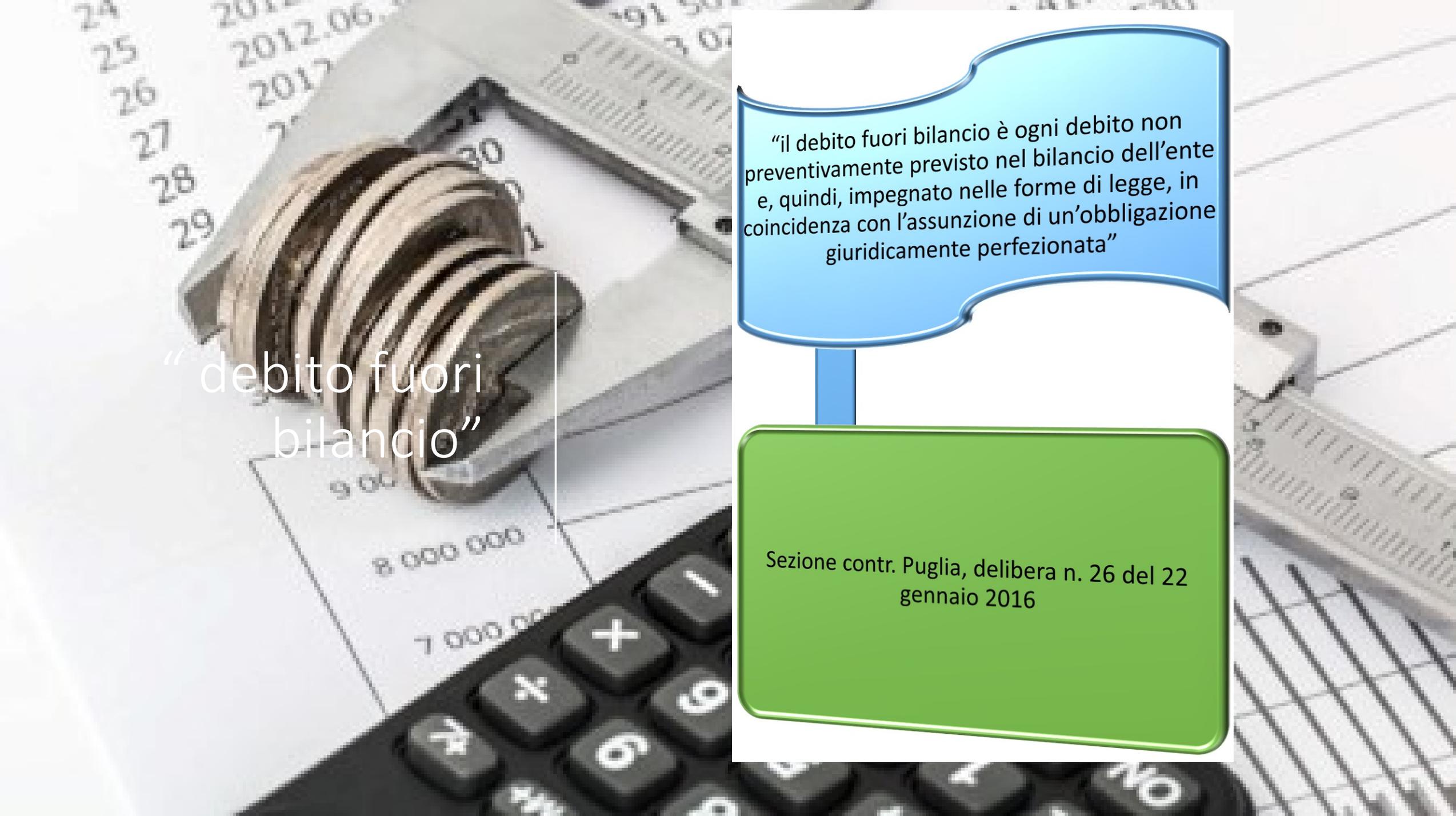


La natura giuridica dell'atto di riconoscimento	✓
Le condizioni del riconoscimento	✗
Gli effetti del riconoscimento	✗
Gli effetti del mancato riconoscimento	✓
La tutela del terzo	✓
La quantificazione dell'esborso del terzo	✗
Il tempo del riconoscimento	✗

SOMMARIO



PRIMA PARTE

A stack of coins is placed on a calculator. The calculator's display shows a date stamp: 2012.08.20. The background shows a document with a table of numbers and dates. The text "debito fuori bilancio" is overlaid on the image.

“debito fuori bilancio”

“il debito fuori bilancio è ogni debito non preventivamente previsto nel bilancio dell’ente e, quindi, impegnato nelle forme di legge, in coincidenza con l’assunzione di un’obbligazione giuridicamente perfezionata”

Sezione contr. Puglia, delibera n. 26 del 22 gennaio 2016

Le singole ipotesi previste
dalla norma dell'art. 194 del
Tuel



DEBITI FUORI BILANCIO

ART. 194 TUEL

a) sentenze esecutive;

b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;

c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;

d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.



entenze esecutive;

b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;

c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;

d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza. 9

sentenze esecutive di primo grado

- articolo 282 cod.proc.civ, come novellato dalla legge 353/1990

sentenze sfavorevoli alle amministrazioni pubbliche emesse dal giudice tributario

- articolo 69 del D.lgs. 546/92, modificato dal d.lgs. 165/2015

lodi arbitrali pronunciati in via rituale

- Sez. Lombardia 401/12/PAR dell'11.09.12

ordinanza di assegnazione di crediti art. 553 c.p.c..

- Corte dei conti ,Sezione regionale Liguria, deliberazione 105/2016

decreti ingiuntivi divenuti esecutivi

- Sez. Emilia Romagna 242/13 del 25.06.2013

DEBITI FUORI BILANCIO

ART. 194 TUEL

a) sentenze esecutive;



b) apertura di **disavanzi** di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi ivanti 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) **capitalizzazione**, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di età di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;

d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

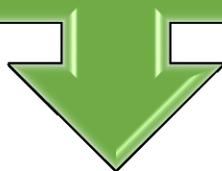
e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.



Letta c : Concetto di «*ricapitalizzazione*»

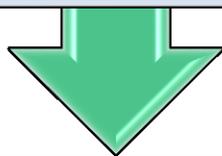
Corte dei conti
Veneto, parere
40/2009

azione mirata, di ricostituzione del capitale deliberato dai soci per la costituzione della società normativamente disciplinata



non è suscettibile di interpretazione estensiva ad altre fattispecie di ripianamento di perdite d'esercizio.

Coordinamento con le norme del codice civile sull'automatico scioglimento della società il cui capitale sia sceso al di sotto del limite legale: artt. 2484, co. 1, n. 4 ; art. 2446 (perdite d'esercizio superiori al terzo del capitale) e art. 2447 (perdite d'esercizio che riducono il capitale sociale al di sotto del limite legale).



permane la necessità per il Comune di valutare scrupolosamente il piano industriale che (...) originerebbe la richiesta di finanziamento, al fine di appurare se i presupposti di base in esso considerati corrispondano alla realtà aziendale e del mercato, se le ipotesi di sviluppo in esse contenute siano concretamente attuabili e se esistano e permangano le condizioni di equilibrio finanziario della società.

Si tratta di trasferimenti straordinari per coprire le **perdite strutturali** al fine di non impattare negativamente sui bilanci pubblici, così tuttavia compromettendo la sana gestione finanziaria e non rispettando le disposizioni dei trattati comunitari, le quali vietano che soggetti operanti nel mercato comune beneficino di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza “nel mercato”, in un’ottica macroeconomica

Concetto di “*ripiano delle perdite*”

Sezione regionale
di Controllo per la
Toscana,
deliberazione n.
126/2013/PAR del
30.04.2013

Quale è il limite del riconoscimento di debito per il caso dell'art.194 lettera b e c del Tuel ?



A) Art. 14 dlgs 175/2016

5. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, **non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito**, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni.

B) Art. 21 Dlgs 175/2016

Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un **risultato di esercizio negativo**, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, **accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato** un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione

Nessun automatismo tra costituzione del fondo ex art 21 Tusp e ripiano delle perdite

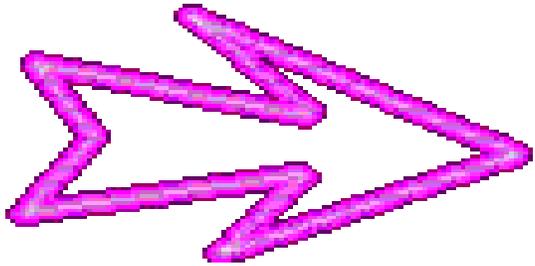
Sezione Controllo Regione Liguria -
42/2017/PRSE - 18.4.2017



L'obbligo di accantonamento di quote di bilancio, in correlazione a risultati gestionali negativi degli organismi partecipati, non comporta l'insorgenza a carico del comune socio, anche se unico, di un conseguente obbligo al ripiano di dette perdite o all'assunzione diretta dei debiti del soggetto partecipato.

Ai fini della concreta erogazione di tali risorse a favore della società partecipata (anche nell'ipotesi tipizzata dell'utilizzo per le esigenze della liquidazione della società), è necessario porre in evidenza la ragione economica-giuridica dell'operazione, altrimenti fonte di ingustificato favor verso i creditori della società.

Accollo del debito e divieto di soccorso finanziario dell'ente



Non è ammesso per un ente pubblico effettuare trasferimenti straordinari o prestare garanzie a favore del soggetto controllato nel caso in cui lo stesso subisca perdite trattate o sia stato posto in liquidazione.

se chi si accolla un debito altrui è un soggetto di diritto pubblico, quest'ultimo ha il dovere di porre in evidenza la ragione economica-giuridica dell'operazione, altrimenti essa rappresenterebbe un ingiustificato favor verso i creditori della società incapiente.

Corte dei Conti
Sez. contr. Lombardia,
del. n. 98 del 2013

Le ipotesi di accollo

Unici casi ammessi dalla giurisprudenza contabile



finalizzato al necessario recupero al patrimonio comunale di beni societari indispensabili per la prosecuzione dell'erogazione di servizi pubblici fondamentali

pregresso rilascio di garanzia dell'ente per l'adempimento delle obbligazioni della società.



Casi esclusi

è da escludere che il concreto interesse pubblico all'operazione possa essere identificato

con la mera esigenza di soddisfare alcuni crediti sociali aventi natura fiscale,

trattandosi di vantaggio che non ricade sul patrimonio dell'ente socio e neppure è neutro per gli equilibri di finanza generale

Danno da finta e continua ricapitalizzazione

- Sono fondate le censure mosse dal requirente all'operato dei componenti di un consiglio provinciale per la scelta di continuare a ricapitalizzare le perdite di una società partecipata, laddove la semplice osservazione di dati storici contabili avrebbe dovuto condurre con immediatezza all'assunzione di una corretta deliberazione di scioglimento anticipato e di messa in liquidazione della società, secondo le previsioni di cui all'articolo 3 commi 27 e seguenti della legge finanziaria per il 2008.
- Il danno è stato individuato nell'esborso delle somme utilizzate per ripianare le perdite della società.

Sezione giurisdizionale per la
Lombardia della Corte dei conti,
sentenza n. 13 del 2015

ricapitalizzazione di altre società a partecipazione dell'ente locale che avevano registrato perdite in vari esercizi consecutivi

- È fondata l'azione esercitata nei confronti degli amministratori di un ente locale che avevano dato impulso ad una società holding partecipata interamente dall'ente locale ad effettuare una ricapitalizzazione di altre società a partecipazione dell'ente locale che avevano registrato perdite in vari esercizi consecutivi; ciò, in violazione dell'articolo 6, comma 19, del decreto-legge numero 78/2010 che vieta aumenti di capitale a favore di società partecipate non quotate che abbiano registrato per tre esercizi consecutivi perdite di esercizio.

Le verifiche dell'ente socio

- ***il Comune dovrebbe astenersi da attività di finanziamento nei confronti delle società partecipate qualora non abbia in concreto adottato tutti gli strumenti idonei ad un controllo approfondito della gestione operativa e finanziaria della società partecipata, al fine di appurare se la stessa necessiti, diversamente, di interventi di ricapitalizzazione (non attuabili ovviamente con giacenze di cassa),***

La verifica in particolare sulla necessità di un piano industriale

- *Posto che non è dato conoscere se la concessione di un prestito a breve sia in grado, nel caso specifico, di supportare, sia pure parzialmente, un piano d'investimenti, permane la necessità per il Comune di valutare scrupolosamente il **piano industriale** che originerebbe la richiesta di finanziamento, al fine di appurare se i presupposti di base in esso considerati corrispondano alla realtà aziendale e del mercato, se le ipotesi di sviluppo in esse contenute siano concretamente attuabili e se esistano e permangano le condizioni di equilibrio finanziario della società.*

a) sentenze esecutive;

b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;

c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;



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. 23

Quale è il limite del
riconoscimento di debito per il
caso dell'art.194 lettera d) del
Tuel ?



orientamento restrittivo

Ambito oggettivo

- La fattispecie di cui alla lett. d), fa specifico riferimento alle procedure di esproprio o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità che la L. 350/03, art. 3 comma 18, lett. e), ha classificato come di investimento

in caso di debito fuori bilancio di cui alla predetta lett. d), potrà ricorrersi, ai fini del finanziamento, all'indebitamento, solo ed esclusivamente per gli oneri connessi alle fisiologiche attività di acquisizione di aree, per le quali non risulti assunto in contabilità apposito impegno di spesa e manchino risorse ad altro titolo

Esclusione

spese conseguenti a patologiche devianze della procedura, dalla quale siano, poi, scaturiti contenziosi definiti in danno della amministrazione.

Orientamento estensivo (Sezioni Riunite n. 13/2016): l'ambito dell'atto di riconoscimento ex art. 194 lett d)

Riconoscibili

indennita' di esproprio

interessi e rivalutazione monetaria

Finanziabile con mutuo

Non riconoscibili

gli interessi moratori calcolati
successivamente alla data di assunzione
del provvedimento

e fino al momento dell'effettivo
pagamento

non è finanziabile con il mutuo

DEBITI FUORI BILANCIO

ART. 194 TUEL

a) sentenze esecutive;

b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;

c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;

d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;

acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo L, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Quale è il limite del
riconoscimento di debito per il
caso dell'art.194 lettera e) del
Tuel ?



A wooden gavel with a dark handle and a rounded head, resting on a stack of old, yellowed books. The books are open, showing their pages. The entire scene is set on a rustic wooden surface. The lighting is warm, highlighting the textures of the wood and paper.

A) Incarico affidato senza forma scritta

**Corte dei conti, sez. reg. per il
Trentino Alto Adige , parere n. 35
del 25 luglio 2018**

Non può procedersi al riconoscimento dell'obbligazione che difetta dell'osservanza delle procedure contabili poste a garanzia del rispetto del principio di programmazione della spesa e dell'universalità del bilancio, nonché a presidio degli equilibri finanziari complessivi (art. 119, comma 1, Cost.).

il difetto di forma scritta nei contratti con il Comune determina la mancata costituzione dell'obbligazione contrattuale nei confronti dell'amministrazione con la conseguenza che non vi può essere "debito" fuori bilancio da riconoscere.

Mancanza della forma scritta

Sent. Cass. Civ., Sez. I, 14 febbraio 2017, n. 3844

- “il riconoscimento di un debito fuori bilancio ... non introduce una sanatoria per i contratti nulli o, comunque invalidi – come quelli conclusi senza il rispetto della forma scritta “ad substantiam”.

Sez. Contr. Lombardia, parere n. 65 del 22 febbraio 2013

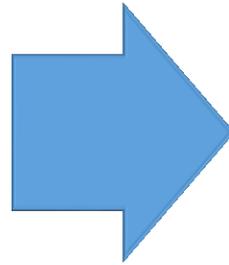
- Proprio perché il contratto che difetta di forma scritta ad substantiam non costituisce un’obbligazione giuridicamente perfezionata, “non risulta applicabile l’art. 194 TUEL che rappresenta una disciplina eccezionale, relativa ad ipotesi tassative e di tendenziale stretta interpretazione”

Incarico affidato senza atto formale

- l'incarico di prestazione professionale che sia stato svolto, in favore di un ente locale, in mancanza di una formale delibera di assunzione di impegno contabile ex art. 191 del d.lgs. n. 267 del 2000, comporta l'instaurazione del rapporto obbligatorio direttamente con l'amministratore o il funzionario che abbia consentito la prestazione, non risultando esperibile nei confronti dell'ente l'azione di ingiustificato arricchimento ex art. 2041 c.c., per difetto del requisito della sussidiarietà

Ordinanza Cassazione 11036/2018

i contratti con la Pubblica amministrazione devono essere redatti, a pena di nullità, in forma scritta con la sottoscrizione, ad opera dell'organo rappresentativo esterno dell'ente, in quanto munito dei poteri necessari per vincolare l'amministrazione, e della controparte, di un unico documento, in cui siano specificamente indicate le clausole disciplinanti il rapporto;



tali regole formali sono funzionali all'attuazione del principio costituzionale di buona amministrazione in quanto agevolano l'esercizio dei controlli e rispondono all'esigenza di tutela delle risorse degli enti pubblici contro il pericolo di impegni finanziari assunti senza l'adeguata copertura e senza la valutazione dell'entità delle obbligazioni da adempiere

Consiglio di Stato 05138/2018

A wooden gavel with a dark handle and a rounded head, resting on a stack of old, yellowed books. The books are open, showing their pages. The scene is set on a rustic wooden surface. The lighting is warm, highlighting the textures of the wood and paper.

B) Incarico affidato con la clausola della condizione di finanziamento

la clausola con cui il pagamento del compenso per la prestazione la progettazione di un'opera pubblica è condizionato alla concessione di un finanziamento per la realizzazione di detta opera



deve qualificarsi come “condizione potestativa mista”, il cui mancato avveramento preclude l'azionabilità del credito (cfr. Cass., sez. un., 18 dicembre 2014, n. 26657).



Inesistenza dell'obbligo di attivare il procedimento per il riconoscimento del relativo debito fuori bilancio.

a) il contratto non era stato stipulato nelle forme di rito, trattandosi di incarico conferito sulla sola base di delibera di Giunta comunale;

b) in ogni caso, il pagamento dell'eventuale corrispettivo era stato subordinato al conseguimento di un finanziamento, che non era stato mai riconosciuto, con il conseguente venir meno della relativa condizione.

Ordinanza Cassazione 11036/2018

A wooden gavel with a dark, polished head and handle rests on a rustic wooden surface. In the background, a stack of papers or books is visible, slightly out of focus. The lighting is warm, highlighting the textures of the wood and the smooth finish of the gavel.

C) caso in cui gli onorari richiesti dal legale siano di maggiore importo rispetto all'impegno contabilmente assunto

Corte dei conti, Sezione controllo Veneto, deliberazione n. 375/2016

- *la carenza iniziale nella stima del costo della prestazione non può influire sulla esistenza ed entità dell'obbligazione sorta per effetto dell'espletamento dell'incarico, che deve trovare, ovviamente nei limiti della effettiva spettanza e nel rispetto delle norme e dei principi che regolano il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la dovuta rappresentazione contabile nelle scritture dell'ente, allo scopo di consentirne il regolare adempimento.*
- *In particolare, ove la stima non sia stata adeguata ed effettivamente i compensi maturati dal legale eccedano l'impegno assunto, l'alternativa è il riconoscimento del debito, secondo la procedura disciplinata dall'art. 194 del Tuel*



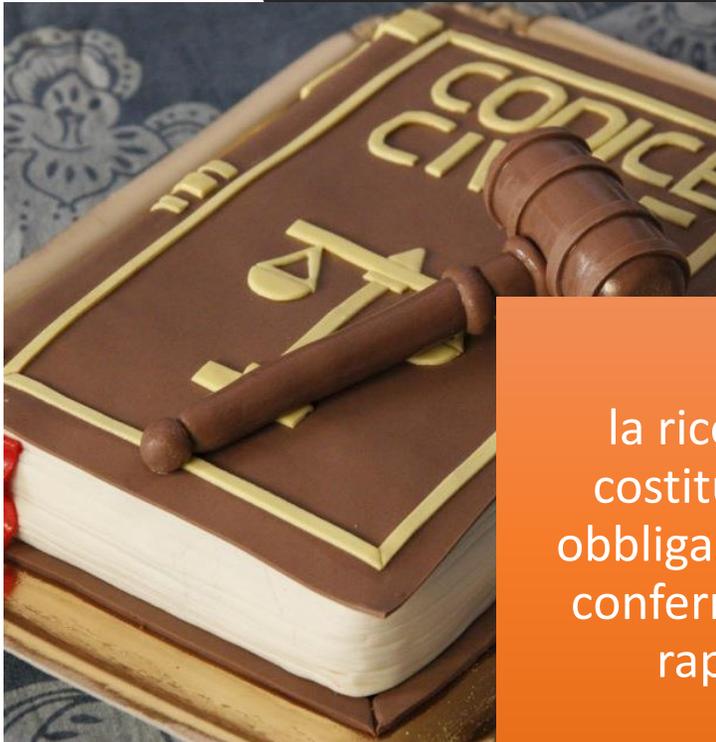
“gli impegni derivanti dal conferimento di incarico a legali esterni, la cui esigibilità non è determinabile, sono imputati all’esercizio in cui il contratto è firmato, in deroga al principio della competenza potenziata, al fine di garantire la copertura della spesa. In sede di predisposizione del rendiconto, in occasione della verifica dei residui prevista dall’articolo 7, comma 3, se l’obbligazione non è esigibile, si provvede alla cancellazione dell’impegno ed alla sua immediata reimputazione all’esercizio in cui si prevede che sarà esigibile, anche sulla base delle indicazioni presenti nel contratto di incarico al legale. Al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio l’ente chiede ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla base della quale è stato assunto l’impegno e, di conseguenza, provvede ad assumere gli eventuali ulteriori impegni. Nell’esercizio in cui l’impegno è cancellato si iscrive, tra le spese, il fondo pluriennale vincolato al fine di consentire la copertura dell’impegno nell’esercizio in cui l’obbligazione è imputata”.

SECONDA PARTE

A wooden gavel with a dark handle and a rounded head, resting on a matching wooden block. To the right, a fan of aged, yellowed papers is spread out. The scene is set on a rustic wooden surface, with a stack of books visible in the background. The lighting is warm and focused on the gavel and papers.

Natura giuridica dell'atto di
riconoscimento

accostamento all'art. 1988 c.c.



la ricognizione di debito non costituisce autonoma fonte di obbligazione, ma ha solo l'effetto confermativo di un preesistente rapporto fondamentale,

“venendo ad operarsi, un'astrazione meramente processuale della "causa debendi", comportante una semplice "relevatio ab onere probandi" per la quale il destinatario della promessa è dispensato dall'onere di provare l'esistenza del rapporto fondamentale, che si presume fino a prova contraria, ma dalla cui esistenza o validità non può prescindersi sotto il profilo sostanziale, con il conseguente venir meno di ogni effetto vincolante della ricognizione di debito, ove rimanga giudizialmente provato che il rapporto fondamentale non è mai sorto o è invalido o si è estinto”

Riconducibilita' all'art. 2041 cod. civ..

"è (...) atto negoziale, con il quale l'Amministrazione, nei casi in cui un incremento di ricchezza si sia verificato senza giusta causa in proprio favore, e con correlativo pregiudizio di altro soggetto, unilateralmente accerta l'utile versum, vale a dire l'entità dell'arricchimento"

principio enunciato dall'art. 2041 cod. civ..

strumento di reintegrazione patrimoniale:

l'estremo rimedio che il legislatore ha configurato in aiuto di chi altrimenti nessuna tutela avrebbe ricevuto dall'ordinamento

carattere non risarcitorio o di corrispettivo, bensì di mero indennizzo, nei limiti della minore esposizione tra l'incremento patrimoniale verificatosi per l'Amministrazione e la diminuzione patrimoniale sofferta dalla controparte.

Condizioni e presupposti del riconoscimento



A)

Carattere discrezionale e costitutivo della delibera (nei casi lett b c d e dell'art. 194 del Tuel)

Cass. Civ., Sez. I, 14
febbraio 2017, n.
3844

- “il riconoscimento di un debito fuori bilancio ... **costituisce un procedimento discrezionale** che consente all'ente locale di far salvi nel proprio interesse – accertati e dimostrati l'utilità e l'arricchimento che ne derivano, per l'ente stesso, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza – gli impegni di spesa di copertura contabile”.

Ordinanza
Cassazione
11036/2018

- ***carattere propriamente 'costitutivo' del riconoscimento di cui all'art. 194***

Cass. 17 marzo
1994, n. 2544

- l'apprezzamento discrezionale dell'Amministrazione, trasfuso nella motivazione, la dimostrazione dell'utilità versio ovvero la valutazione in concreto da parte dell'ente locale della utilità dell'opera e del servizio effettivamente realizzati dalla controparte, (...) può concretizzarsi in qualunque vantaggio e anche soltanto in un risparmio di spesa (Cass., sez. un., 10 febbraio 1996, n. 1025).

Carattere vincolato e ricognitivo della delibera (nel caso della lettera a dell'art. 194 del Tuel)

- *nell'ipotesi di cui alla lettera a dell'art. 194 del Tuel, ovvero sia di sentenza esecutive di condanna, il Consiglio comunale non ha alcun margine di discrezionalità nel valutare l'an e il quantum del debito, poiché l'entità del pagamento rimane stabilita nella misura indicata dal provvedimento dell'autorità giudiziaria*



B)

INDEFETTIBILITA' DELLA DELIBERA DI COMPETENZA CONSILIARE

Sezione delle Autonomie,
deliberazione 28.03.2018 n. 4



- «la procedura da seguire per ricondurre nella contabilità dell'Ente fuori bilancio consiste nel riconoscimento, in via esclusiva e delegabile, da parte dell'organo consiliare di quest'ultimo che, apposta delibera, accerta o autorizza la riconducibilità del debito ad una delle fattispecie previste dal legislatore, le cause della sua formazione e le eventuali responsabilità, individuando, quindi, le risorse necessarie per provvedere al relativo pagamento»,
- «la copertura del debito avvenga con il riconoscimento di legittimità, in qualsiasi momento questo si determini»
- cio' vale anche per le sentenze esecutive , essendo il consiglio l'unico organo competente a poter disporre il pagamento.



anche l'eventuale previsione
in bilancio di uno specifico
stanziamento per liti,
arbitraggi, transazioni ecc



non elimina la necessità che
il Consiglio deliberi sulla
riconoscibilità dei singoli
debiti formati al di fuori
delle norme giuscontabili



Sez. Basilicata, del. 6/2007

L'indefettibilità della delibera consiliare

il riconoscimento del debito fuori bilancio «può avvenire solo espressamente, con apposita deliberazione dell'organo competente, e non può essere desunto anche dal mero comportamento tenuto dagli organi rappresentativi, insufficiente ad esprimere un apprezzamento di carattere generale in ordine alla conciliabilità dei relativi oneri con gli indirizzi di fondo della gestione economico-finanziaria dell'ente e con le scelte amministrative compiute»

• Cass. civ., Sez. I, sentenza n. 24860 del 9 dicembre 2015,

Banca dati di dottrina

Ordina per Autore Rivista Anno Trovati 40 Nuova ricerca

- **BORGO MAURIZIO**, *La Consulta sancisce la definitiva "separazione" tra il giudice ordinario e l'Istituto dell'occupazione acquisitiva. Brevi riflessioni sull'ordinanza della Corte Costituzionale n. 123 del 16 aprile 2002.*, in *Lexitalia.it* (www.lexitalia.it) [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it/private/corte/ccost_2002-04-16.htm), n. 4-2002 http://www.lexitalia.it/private/corte/ccost_2002-04-16.htm
- **DEL GIUDICE IVAN**, *Sulla giurisdizione del giudice amministrativo in tema di risarcimento del danno per occupazione acquisitiva (nota a Tar Toscana, sez. I, 9 settembre 2002 n. 1889).*, in *Foro amministrativo TAR* 2002, n. 12, p. 3970
- **AMBROSELLI MASSIMO**, *Espropriazioni per pubblica utilità - Risarcimento danni - E' stato emesso il primo significativo arresto a cura della Corte di Cassazione in materia di risarcimento dei danni in fattispecie di acquisizione inвертita o occupazione acquisitiva di aree sottoposte a procedura ablativa ex L. 219/1981 - Applicabilità del comma 7 bis dell'art. 5 bis della L. 359/92 (nota a Cass., sez. I, sent. 11 agosto 2000, n. 10679).*, in *Lexitalia.it* (www.lexitalia.it) [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it/articoli/ambroselli_occupaz.htm) http://www.lexitalia.it/articoli/ambroselli_occupaz.htm

R.Mininno, I debiti fuori bilancio degli enti locali derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e la facoltà di pagamento anticipato da parte dell'organo di liquidazione, in www.lexitalia.it

Due requisiti generali: utilità e arricchimento

La coesistenza dei requisiti

della utilità

e dell'arricchimento,



che ne consentono il riconoscimento e finanziamento, deve essere

motivata

e dettagliatamente attestata nel parere tecnico-amministrativo allegato



alla proposta di deliberazione

D)

due condizioni preliminari (speciali per lett e) per procedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio

il tipo e la qualità della spesa

- acquisizione di beni e servizi

il fine a cui è diretta la stessa

- espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale

Funzione complessa della delibera del Consiglio



“è diretta ad accertare se il debito rientri in una delle tipologie individuate da detta norma e, quindi, a ricondurre l’obbligazione all’interno della contabilità dell’ente, individuando anche le risorse necessarie per farvi fronte, nonché ad accertare le cause che hanno originato l’obbligo, anche al fine di mettere in luce eventuali responsabilità”

Corte dei conti, Sezione contr. Lombardia,
parere n. 522 del 28 aprile 2010



- 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.

No agli automatismi

Sezione Veneto, delibere
156/2009/PRSP e 107/2009/PRSP

presuppone una valutazione da parte dell'organo consiliare volta ad accertare, in modo rigoroso, l'esistenza delle condizioni espressamente previste dalla norma

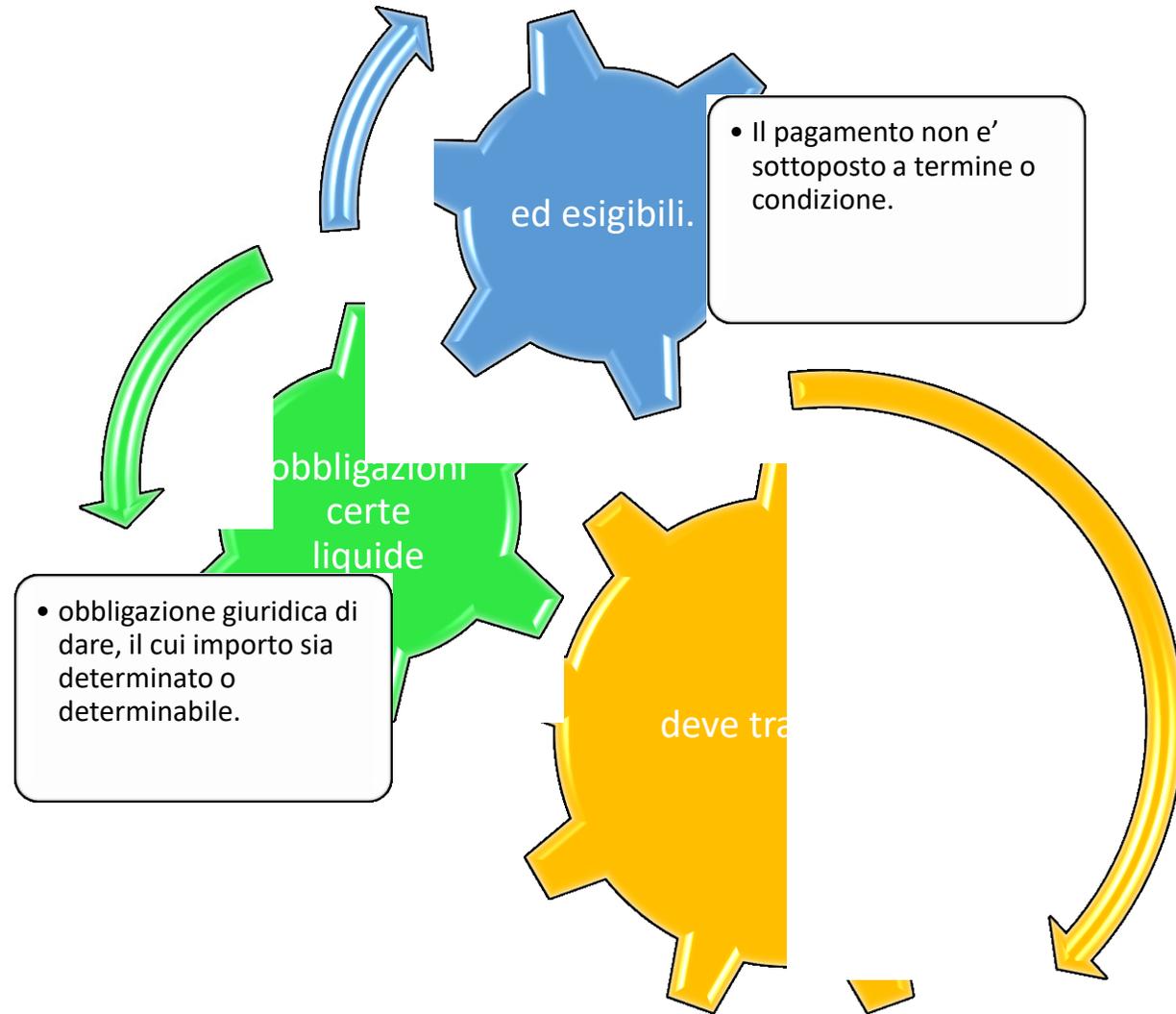
l'estrema rigidità dei presupposti oggettivi per esercitare l'azione di arricchimento senza causa nei confronti della Pubblica amministrazione, alla luce della norma contenuta nell'art. 194 del d.lgs. 267/2000, fa sì che l'accertamento della sussistenza dei presupposti, è obbligatorio e non può essere automaticamente ed implicitamente ricondotto alla semplice adozione della deliberazione di riconoscimento

L'opera di ricostruzione delle cause della formazione delle partite debitorie deve essere completa e non è pertanto sufficiente se non conduce all'individuazione di specifiche responsabilità individuali, rinviando a una generica "responsabilità di apparato" per disfunzioni organizzative.

deliberazione della Sezione regionale di controllo per la
Liguria n. 51/2014

E)

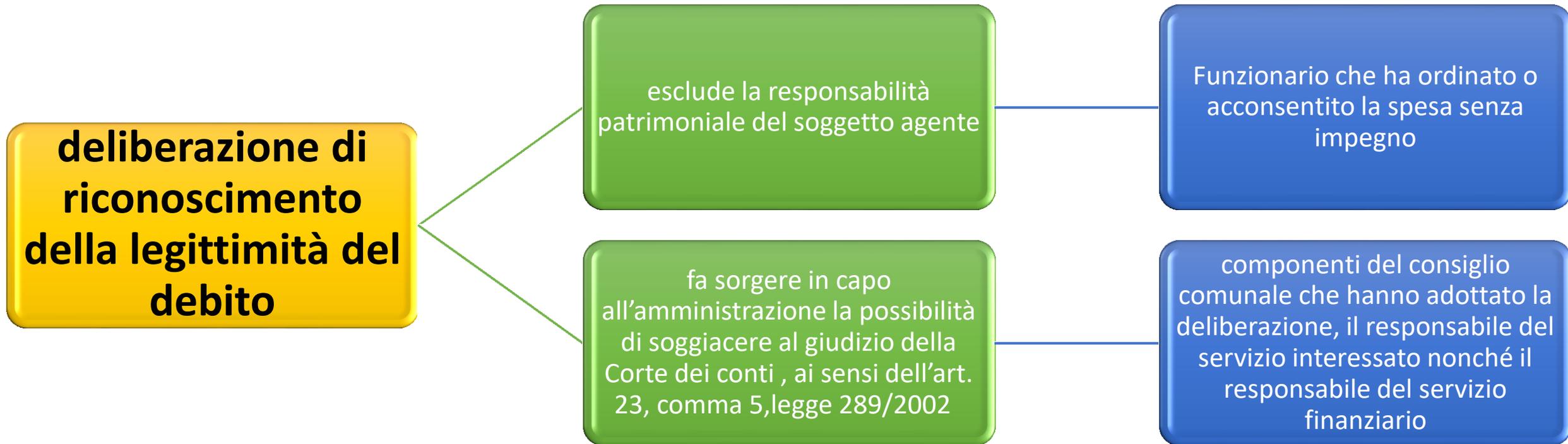
Obbligazioni certe liquide ed esigibili



1. gli effetti della delibera
di riconoscimento di
debito fuori bilancio



Gli effetti della delibera di riconoscimento di debito fuori bilancio



Cosa puo' essere oggetto di riconoscimento ?

indennizzo parametrato
ex art. 2041 cc



alla sola "diminuzione
patrimoniale"



E solo se riconosciuto
esplicitamente



Riconoscimento non
puo' essere implicito

2. gli effetti della mancata adozione della delibera di riconoscimento di debito fuori bilancio





Testo unico degli Enti Locali

art 191, comma 4 D.lgs.
18.08.2000, n. 267

- in caso di acquisizione di beni e servizi in assenza di preventivo impegno di spesa in contabilità, da assumere nel rispetto delle procedure di cui ai commi 1,2 e 3 della medesima norma, *“il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell’art 194, comma 1, lett e, tra il privato fornitore e l’amministrazione, 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”*

A) Effetti del mancato riconoscimento nei confronti della Pubblica Amministrazione

nei confronti dell'ente

non sarà ravvisabile
alcun valido presupposto
essenziale per
validamente incardinare
il rimedio contrattuale

né l'azione a titolo di
ingiustificato
arricchimento ex art
2041 cc.

deliberazione della Sezione
regionale di controllo per la
Lombardia n. 380/2014

Onere
comunque
sopportato dal
funzionario
che ha
disposto
l'ordine di
acquisto in
assenza di
previo
impegno di
spesa

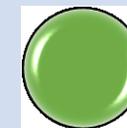
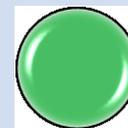
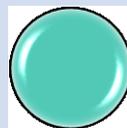
o di spese giudiziali,
rivalute, di natura contabile, maggiori esborsi,
conseguente al mancato pagamento di fornitori

"guadagno" per il costo di acquisto di
imprese, di beni, di servizi, di

B) Effetti del mancato riconoscimento nei confronti del funzionario

interruzione immediata *ex lege* del rapporto di immedesimazione organica tra *l'amministrazione, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura* e l'ente

imputabilità del rapporto negoziale al funzionario



mancata formazione del vincolo contrattuale nei confronti dell'ente

nei cui confronti il terzo potrà esperire un'azione diretta ad accertare l'eventuale inadempimento contrattuale

C) Mancato riconoscimento ed azione surrogatoria del terzo nei confronti del funzionario?

presupposti:

a) esistenza di un credito, anche sottoposto a termine o condizione;

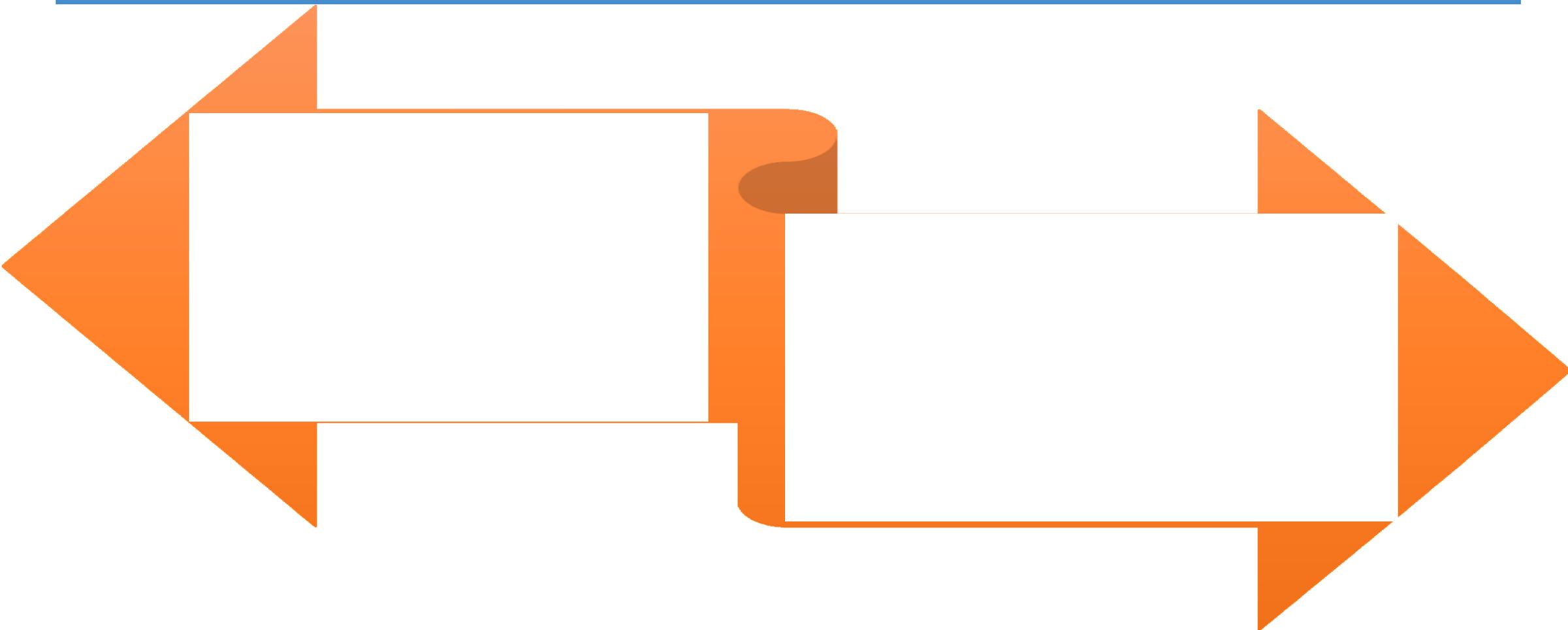
b) inerzia del debitore nell'esercizio dei diritti o delle azioni che gli spettano verso i terzi;

c) incapienza del patrimonio del debitore rispetto al valore dei crediti da soddisfare (cd. *periculum damni*);

d) carattere patrimoniale dei diritti o delle azioni;

e) sostituibilità del titolare nell'esercizio (carattere non *intuitu personæ*)

D) Utilizzo del criterio della buona fede del terzo ?



Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, deliberazione n. 326
del 22 novembre 2017

La tutela del terzo



LA TUTELA DEL TERZO

Terzo agisce
contro la P.A.

per indennizzo
parametrato

alla sola
"diminuzione
patrimoniale"

Solo se
riconosciuto

Terzo agisce
direttamente
nei confronti del
funzionario

che ha disposto
l'ordine in assenza
del preventivo
impegno di spesa

"guadagno
sperato", cd "utile
di impresa"

TERZA PARTE



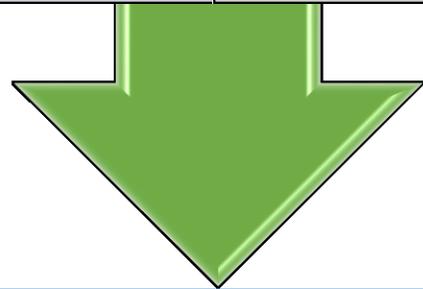
LA QUANTIFICAZIONE DELL'ESBORSO DELLA P.A.

**LA LIMITAZIONE DELL'INDENNIZZO (DA
CORRISPONDERE DALLA P.A. AL TERZO)
ALLA SOLA DIMINUZIONE PATRIMONIALE**

Sezioni unite della Cassazione, n.
23385/08

quantificazione
dell'indennizzo

criteri azione generale
di arricchimento di cui
all'art. 2041 c.c.



LIMITAZIONE DELL'INDENNIZZO ALLA
SOLA DIMINUZIONE PATRIMONIALE



LA QUANTIFICAZIONE DELL'UTILE DI IMPRESA (DA RICHIEDERE AL FUNZIONARIO)

criteri stabiliti in tema di danno alla concorrenza,

l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. 'F', art.

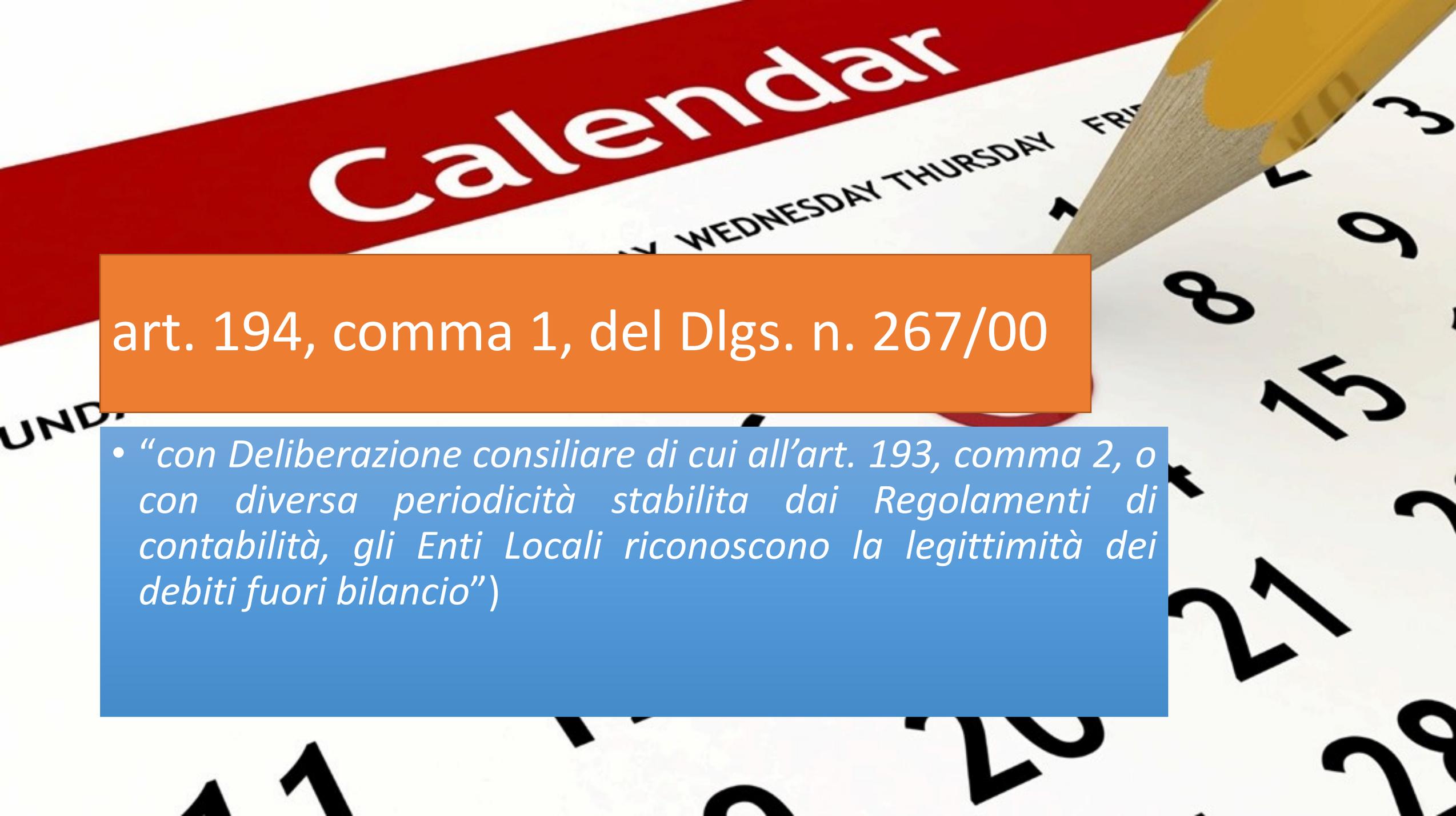
da quantificare in *“una percentuale del valore dell'appalto, 10 % a seconda che si tratti di appalto di lavori o di forniture di beni e servizi.”*

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”





IL TEMPO DELL'ATTO DI RICONOSCIMENTO DEL DEBITO



art. 194, comma 1, del Dlgs. n. 267/00

- *“con Deliberazione consiliare di cui all’art. 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai Regolamenti di contabilità, gli Enti Locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio”)*

Sezione Autonomie (delibera 21/2018)

“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”.

Il principio di veridicità e il rischio elusivo

- *Se il riconoscimento di debiti avviene in esercizio successivo a quello di maturazione, ne deriva l'alterazione dei dati relativi agli equilibri di bilancio (in particolare, il saldo di parte corrente e il risultato di amministrazione) e delle risultanze rilevanti ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, tra cui, in primis, quello derivante dalla disciplina del patto di stabilità interno*



Fonti di finanziamento

LE MODALITA' DI FINANZIAMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO

- è possibile provvedere alla copertura del debito fuori bilancio mediante l'applicazione dell'avanzo di amministrazione disponibile nel pieno rispetto dei presupposti previsti dall'articolo 187 del Tuel, secondo il quale *“la quota libera dell'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, accertato ai sensi dell'art. 186 e quantificato ai sensi del comma 1, può essere utilizzato con provvedimento di variazione di bilancio [...] per la copertura dei debiti fuori bilancio [...]”*;
- *il comma 3 bis, aggiunge che “l'avanzo di amministrazione non vincolato non può essere utilizzato nel caso in cui l'ente si trovi in una delle situazioni previste dagli articoli 195 e 222, fatto salvo l'utilizzo per i provvedimenti di riequilibrio di cui all'articolo 193”.*



lett d) procedure espropriative: copertura del debito mediante l'assunzione del mutuo

- sono finanziabili con mutuo i debiti fuori bilancio derivanti da procedure espropriative – oltre ovviamente all'indennità di esproprio – relativamente alle somme eventualmente liquidate, con il provvedimento conclusivo, per rivalutazione monetaria e interessi fino al deposito della sentenza – ugualmente qualora il procedimento ablatorio si concluda con provvedimento o accordo tra le parti.
- In particolare, rivalutazione monetaria ed interessi sono da considerare come parte integrante del corrispettivo globalmente e concretamente determinato, dovuto al creditore dell'ente espropriante per l'acquisizione al proprio patrimonio del bene espropriato. Diversamente, non sono qualificabili come spesa di investimento gli interessi moratori che, dunque, devono essere esclusi dalla copertura finanziaria attraverso mutuo.
- Corte dei conti, Sez. controllo Lombardia, deliberazione 77/2016



Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione
13/2016



La differenza con le transazioni

Il contratto di transazione

Art. 1965 c.1

“La transazione è il contratto col quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine ad una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro.”

Consensuale

- → si perfeziona con il consenso delle parti

A prestazioni
corrispettive

- → entrambe le parti si fanno reciproche concessioni, le quali conseguenze sono note alle parti già della conclusione del contratto (determinano vantaggi e perdite ad entrambi i contraenti).

Con forma scritta
ad probationem

- → la transazione deve essere provata per iscritto (art. 1967).
- N.B. Contratti che trasferiscono la proprietà di beni immobili o che attengono a diritti reali, prevedono invece la forma scritta *ad substantiam*.

Ad esecuzione
istantanea

La differenza tra transazioni e debiti fuori bilancio

«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».

«nel caso in cui l'ente a fronte di una sentenza esecutiva, voglia (...) pervenire ad un accordo transattivo, non si rende necessario il riconoscimento della legittimità del debito che peraltro risulterebbe contraddittorio rispetto al contenuto della volontà transattiva che si vuole porre in essere».



accordo concluso a seguito di una procedura di negoziazione assistita (decreto legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito dalla legge 10 novembre 2014, n. 162)

«L'accordo concluso a seguito di negoziazione assistita, al pari di ogni altro accordo transattivo, non essendo riconducibile alle ipotesi tassative di cui all'art. 194 del Tuel, non può costituire il titolo per il riconoscimento di un debito fuori bilancio, con la conseguenza che gli oneri scaturenti dallo stesso, nella misura in cui siano prevedibili e determinabili dal debitore, devono essere contabilizzati secondo le ordinarie procedure di spesa»

Sezione Sicilia, Deliberazione n.
164/2016/PAR del 26 luglio 2016



La competenza

Transazioni

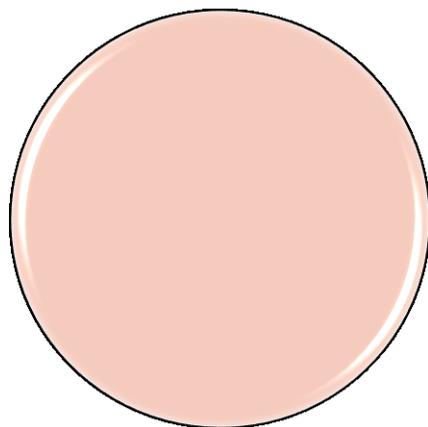
- competenza della Giunta

Debiti fuori bilancio

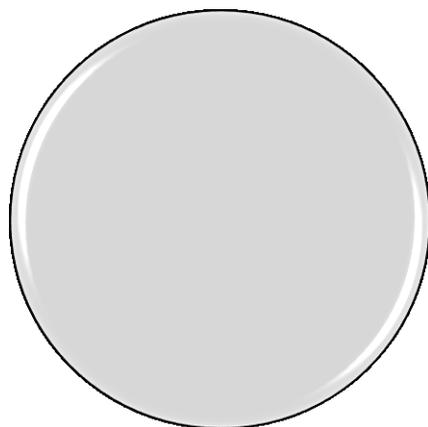
- competenza del Consiglio



Sezione Piemonte parere 26.09.2013 n. 345



le transazioni che devono essere sottoposte a parere obbligatorio dell'organo di revisione sono solo quelle destinate a essere oggetto di una decisione di Consiglio comunale, e non anche gli accordi che si concludono in determinazioni dirigenziali o atti di Giunta.



non dando necessariamente luogo a debiti fuori bilancio non dovranno, a differenza di questi ultimi, essere comunicati alla Procura della Corte dei conti (e quindi l'organo di revisione non dovrà neppure preoccuparsi di verificare ciò).



SEZIONE DI CONTROLLO PIEMONTE
DELIBERAZIONE N.20 DEL 18
FEBBRAIO 2015

- L'elencazione contenuta nell'art.194 del Tuel ha carattere tassativo. Non è possibile riconoscere debiti fuori bilancio che non rientrano nelle tipologie individuate.
- L'accordo transattivo non può essere ricondotto alla nozione di debito fuori bilancio in quanto presuppone la decisione dell'ente di pervenire ad un accordo con la controparte, per cui è possibile prevedere, da parte del Comune, tanto il sorgere della obbligazione, quanto i tempi per l'adempimento (sez. Piemonte n.383/2013/PAR e n.4/2007/PAR e sez. Calabria n.406/2011/PAR).

Sezione Piemonte parere 26.09.2013 n. 345

«L'esame di casi nei quali è richiesto il parere del Collegio conferma che si tratta di un'attività di collaborazione che riguarda le attribuzioni consiliari nelle materie economico-finanziarie, propedeutica all'assunzione delle delibere di competenza del Consiglio».

il Collegio si deve esprimere solo quando la competenza degli atti è consiliare.

Pertanto, l'obbligo di parere è limitato a pochi e specifici casi, ovvero, ad esempio, le proposte di transazione riferite a passività per le quali non è stato assunto uno specifico impegno di spesa, gli accordi che comportano variazioni di bilancio, l'assunzione di impegni per gli esercizi successivi (articolo 42, comma 2, lettera i), del Tuel) o ancora le transazioni che incidono su acquisti, alienazioni immobiliari e relative permutate (articolo 42, comma 2, lettera l) del Tuel).



**Quali limiti ha la conclusione di
transazioni da parte del
Comune?**



Discrezionalità

- convenienza economica della transazione

incertezza del giudizio,

- intesa quest'ultima in senso relativo, da valutarsi in relazione alla natura delle pretese, alla chiarezza della situazione normativa e ad eventuali orientamenti giurisprudenziali;

esistenza di una controversia giuridica

- e non di un semplice conflitto economico) che sussiste o può sorgere quando si contrappongono pretese confliggenti di cui non sia possibile a priori stabilire quale sia giuridicamente fondata.

ha ad oggetto diritti disponibili (art 1966, co 2 c.c.)

- quando le parti hanno il potere di estinguere il diritto in forma negoziale. È nulla, infatti, la transazione nel caso in cui i diritti che formano oggetto della lite siano sottratti alla disponibilità delle parti per loro natura o per espressa disposizione di legge;

patrimonialità del rapporto giuridico;

reciprocità delle concessioni.

- Oggetto della transazione, non è il rapporto o la situazione giuridica cui si riferisce la discordante valutazione delle parti, ma la lite cui questa ha dato luogo o possa dar luogo e che le parti stesse intendono eliminare mediante reciproche concessioni.

legittimazione intesa come potere di agire in ordine ai rapporti sui quali incide la transazione

- modalità di formazione ed espressione della volontà amministrativa sez. Umbria, del. n. 123/2015; sez. Lombardia, del. n. 181/2017

Il parallelismo tra DEBITI FUORI BILANCIO (ART. 194 TUEL) e ISTITUTI DELL'ARMONIZZAZIONE

Ai fini della necessaria resa del
**PARERE DELL'ORGANO DI
REVISIONE**



Momento preventivo e cautelare

fondi dell'armonizzazione contabile iscritti in bilancio

Fondo rischi soccombenza

Parere
organo di
revisione

Momento patologico:

riconoscimento del debito fuori bilancio

a) sentenze esecutive;

Fondo perdite organismi
partecipati

Parere
organo di
revisione

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;

Parere organo
di revisione
solo sulla
delibera di
riconoscimento
di debito

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

