

SEGRETERIA GENERALE

P.G. n. 682047/2021

CIRCOLARE N. 7

Milano, 14 dicembre 2021

Ai Direttori di tutte le Direzioni
Ai Direttori di Area

e p.c. Al Direttore Generale
Al Collegio dei Revisori dei Conti

LORO SEDI

Oggetto: Integrazione “Circolare esplicativa in merito alla procedura di riconoscimento di debiti fuori bilancio” Prot.n. 0213100.I. del 16 giugno 2020.

Sintesi

La predisposizione della delibera di riconoscimento deve essere effettuata celermente e senza indugio; ogni spesa derivante dalla sentenza esecutiva deve essere inserita nella delibera di riconoscimento, evitando di suddividere gli importi afferenti ad una stessa sentenza in più atti deliberativi.

In pendenza di giudizio e di dimostrata convenienza economica per l'Amministrazione, qualora si profili la possibilità di transazione con la controparte, che possa determinare una riduzione dell'ammontare del debito, resta comunque, di regola, necessario il preventivo riconoscimento dell'intero importo da parte del Consiglio Comunale.

I maggiori oneri derivanti dalla notifica dell'eventuale atto di precetto e dall'eventuale pignoramento sono anch'essi soggetti alla procedura prevista dall'art. 194, comma 1, lettera a) del D.Lgs. 267/2000 e concorrono a formare l'importo complessivo da riconoscere.

Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 194 comma 1 lettera e) del D.Lgs. 267/2000, nei limiti degli accertati utilità e arricchimento per l'ente, deve essere effettuato al netto dell'utile di impresa, da calcolarsi - in assenza di puntuali elementi oggettivi, che ne comprovino l'importo - secondo un criterio forfettario pari ad una percentuale del 10% per i lavori e del 5% per le forniture e i servizi. In caso di adozione di parametri differenti, essi andranno puntualmente e adeguatamente motivati nell'atto deliberativo.

Gentili Direttori,

facendo seguito a quanto già comunicato con la “*Circolare esplicativa in merito alla procedura di riconoscimento di debiti fuori bilancio*”, Prot.n. 0213100.I. del 16 giugno 2020, in questa sede si intendono fornire ulteriori elementi di approfondimento in relazione ad alcune specifiche fattispecie riconducibili alla lettera a) e alla lettera e) del primo comma dell’art. 194 del D. Lgs. 267/2000.

Nel presente documento ci si soffermerà su alcuni aspetti, che sono stati oggetto di pronunciamenti da parte della Corte dei Conti, con l’auspicio di fornire un riferimento operativo agli uffici per l’esame di specifiche casistiche.

In particolare, con riguardo al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, in questa sede verranno affrontate le tematiche qui di seguito riportate:

1. indicazioni per la predisposizione della proposta deliberativa;
2. riconoscimento di debito fuori bilancio in presenza di un’ipotesi di accordo transattivo tra le parti;
3. disciplina delle spese conseguenti al mancato riconoscimento del debito, derivante da sentenza, entro il termine di 120 giorni;
4. riconoscimento di debito fuori bilancio di cui al comma 1 lettera e) del D. Lgs. 267/2000.

Indicazioni per la predisposizione della proposta deliberativa

Il Principio Contabile n. 2 punto 103, precisa puntualmente che “*nel caso di sentenza esecutiva, al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l’ente per il mancato pagamento nei termini previsti, decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l’adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell’ente*”.

È quindi necessario procedere a redigere la proposta deliberativa con celerità e senza indugio, non appena si abbia notizia del sorgere di una fattispecie di debito fuori bilancio, nei termini così definiti dal Testo Unico degli Enti Locali, avendo cura di considerare i tempi connessi al complessivo iter di riconoscimento del debito che, come noto, coinvolge diversi soggetti istituzionali (tecnici e politici) cui va assegnato un congruo tempo per l’espressione dei pareri di rito e per l’esame e l’approvazione degli atti. È noto, infatti, che la proposta deliberativa avente ad oggetto il riconoscimento di legittimità di un debito fuori bilancio - corredata dai pareri di regolarità tecnica, contabile e di legittimità - una volta esitata dalla Giunta Comunale, richiede altresì il parere del Collegio dei Revisori dei conti prima dell’invio all’Organo Consiliare. Le Direzioni sono pertanto tenute ad assumere gli atti di rispettiva competenza tenendo in considerazione i superiori passaggi endoprocedimentali ed avendo cura di evitare che l’atto pervenga in Consiglio Comunale a ridosso della scadenza del termine di 120 giorni cui si è fatto cenno.

Tanto sopra, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 14 comma 1 del D.L. 669/1996 convertito nella legge 30/1997¹, secondo cui, prima del termine di 120 giorni, il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni. Pertanto, oltre tale termine potrebbero maturare eventuali oneri derivanti da precetti e azioni esecutive che costituirebbero, da una parte, un ulteriore esborso per l'Ente e, dall'altra, un'eventuale ipotesi di responsabilità a carico di coloro cui potrebbe essere accertata un'azione intempestiva.

La stessa Corte dei conti si è più volte espressa in tal senso ricordando che ***“la disciplina posta dall'art. 194 del d.lgs. n. 267 del 2000 obbliga gli enti locali ad adottare con tempestività i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, sia per garantire una rappresentazione veritiera della situazione finanziaria – posto che la presenza di debiti fuori bilancio potrebbe celare l'esistenza di situazioni di squilibrio (l'art. 188 TUEL, proprio in tale prospettiva, prevede che, in presenza, nell'ultimo rendiconto, di disavanzo o di debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento di debito fuori bilancio, è fatto divieto agli enti locali di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge) – sia per evitare la formazione di ulteriori oneri (es. interessi passivi). Pertanto, la mancata tempestiva adozione degli atti amministrativi necessari è astrattamente idonea a generare responsabilità per funzionari e/o amministratori”***.²

Giova, inoltre, rammentare, con riferimento alla lettera a) del comma 1 dell'art. 194 del D. Lgs. 267/2000 che, con la dicitura “sentenze esecutive” ci si deve riferire ad **ogni tipo di onere** ricompreso nel provvedimento giudiziale esecutivo e non solamente alle cd. spese legali.

A mero titolo esemplificativo, una sentenza esecutiva, oltre alle spese legali, potrebbe prevedere anche la condanna al rimborso del pagamento di un'ingiunzione o di un avviso di accertamento generando, così, la necessità di riconoscere anche questa tipologia di spesa unitamente alle spese legali, *stricto sensu* intese, connesse alla soccombenza in giudizio.

Sarà, quindi necessario, in tali frangenti, procedere alla **predisposizione di un'unica delibera che ricomprenda tutte le spese connesse alla sentenza**. Qualora queste facciano capo a differenti direzioni, aree o unità, o traggano risorse da capitoli attribuiti a centri di responsabilità diversi, le differenti direzioni dovranno attivarsi per proporre un'unica proposta deliberativa.

La motivazione di quanto appena descritto è immediatamente rinvenibile nei principi generali di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, ma anche in considerazione del fatto che la deliberazione adottata dal Consiglio Comunale dovrà conseguentemente essere inviata alla Corte dei conti³, che dovrà avere una rappresentazione unitaria della fattispecie in esame.

¹ D.L. 31/12/1996, n. 669 - Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997.

14. Esecuzione forzata nei confronti di pubbliche amministrazioni.

1. Le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici non economici e l'ente Agenzia delle entrate - Riscossione completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto.

² Delibera n. 25/2021 della Corte dei Conti Sez. Regionale di Controllo della Liguria

³ Ai sensi dell'art. 23 comma 5 della Legge 289/2002

Riconoscimento di debito fuori bilancio in presenza di ipotesi di accordo transattivo tra le parti

In alcune occasioni, si è avuto modo di verificare che, pur a seguito di sentenza giudiziale sfavorevole con connessa insorgenza di debito fuori bilancio, vi fosse la possibilità di addivenire ad un accordo transattivo con la controparte, volto a ridurre l'importo dovuto da sentenza.

Si è espressa sul punto la Corte dei conti precisando che *“La transazione, disciplinata dagli articoli 1965 e seguenti del Codice civile, è **un contratto con il quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine ad una lite già avviata o prevengono una lite che può sorgere**. Si tratta quindi di uno strumento, non obbligatorio, volto a risolvere, con reciproche concessioni, un contrasto tra pretese di diverso tenore al fine di prevenire o comporre una lite. La transazione, pertanto, implica reciproche concessioni tra le parti ed esige la sussistenza di una res litigiosa quale, ad esempio, un credito controverso nell'esistenza e/o nell'ammontare. Infatti, perché una transazione sia legittimamente stipulata, è necessario che essa abbia ad oggetto un rapporto giuridico caratterizzato da incertezza. Non è possibile qualificare come transazione, ad esempio, un accordo tra le parti volto semplicemente a ridurre un importo stabilito con sentenza passata in giudicato a fronte di un rapido pagamento. **In base al quadro giuridico velocemente tratteggiato, in presenza di una sentenza esecutiva sfavorevole, non essendo ravvisabile alcuna discrezionalità, l'ente dovrebbe, quindi, procedere prima di tutto al riconoscimento del debito fuori bilancio per la somma determinata con la sentenza e poi, eventualmente, laddove sia ancora presente incertezza sull'esistenza o sull'ammontare del debito (es. perché la sentenza non è passata in giudicato) e ci sia disponibilità a procedere a reciproche concessioni, all'approvazione di una transazione**”⁴.*

E ancora: *“**Ferma restando la necessità della permanenza di una situazione giuridica incerta**, in presenza di una sentenza esecutiva sfavorevole, **la transazione deve eventualmente intervenire, quindi, dopo il riconoscimento del debito fuori bilancio e deve sempre comportare un concreto vantaggio per l'ente** (es. rinuncia all'appello da parte del Comune in cambio di una significativa riduzione della somma dovuta al creditore)”⁵.*

Per la magistratura contabile, elementi indefettibili affinché possa addivenirsi ad una transazione, risultano, pertanto, essere:

1. in primo luogo, la presenza di una situazione di pendenza di giudizio, ossia *“il contrasto tra l'affermazione di due posizioni giuridiche è la base della transazione in quanto serve per individuare le reciproche concessioni, elemento collegato alla contrapposizione delle pretese che ciascuna parte ha in relazione all'oggetto della controversia”⁶*;
2. in secondo luogo, la convenienza economica per l'Amministrazione *“in relazione all'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”⁷.*

⁴ Delibera n. 57/2017/PRSP della Corte dei Conti Sez. Regionale di Controllo per la Puglia

⁵ *ibidem*

⁶ Delibera n. 108/2018 della Corte dei Conti Lombardia Sezione Controllo

⁷ *ibidem* – *“uno degli elementi che l'Ente deve considerare è sicuramente la **convenienza economica della transazione in relazione all'incertezza del giudizio** [...]. Ai fini dell'ammissibilità della transazione **è necessaria l'esistenza di una controversia giuridica** (e non di un semplice conflitto economico) che sussiste o può sorgere quando si contrappongono pretese confliggenti cui non sia possibile a priori quale sia giuridicamente fondata”*

In via ordinaria, quindi, **solo successivamente al riconoscimento del debito fuori bilancio da parte del Consiglio Comunale per l'intero importo, le Direzioni competenti potranno assumere proprie autonome valutazioni in ordine alla definizione dell'accordo transattivo,** laddove ritenute sussistenti le ragioni di convenienza economica per l'Amministrazione.

Solo in casi eccezionali, per le circostanze rappresentate nella proposta deliberativa e in considerazione dello stato di avanzamento dell'accordo transattivo tra le parti, si potrà ammettere il riconoscimento del debito fuori bilancio pari all'importo della transazione, specificando che occorrerà procedere al riconoscimento dell'intero importo in caso di intervenuta impossibilità di conclusione dell'accordo in parola.

*Disciplina delle spese conseguenti al mancato riconoscimento del debito
derivante da sentenza entro il termine di 120 giorni*

Con Deliberazione n. 166/2021-/PAR, la Corte dei conti Sez. Regionale di Controllo per la Campania è intervenuta a chiarimento dell'accezione di significato da attribuire al concetto di "sentenze esecutive (di cui alla lettera a))", che "ricomprende anche titoli che, pur non assumendo la forma di sentenza, abbiano, comunque, l'attitudine ad essere eseguiti coattivamente".

Pur non assumendo tecnicamente la forma di sentenza, "tra i numerosi provvedimenti di condanna che non sono sentenze, ma costituiscono titoli esecutivi e che ai sensi dell'art. 474 c.p.c. sono idonee a fondare una esecuzione forzata, a mero titolo esemplificativo, si annoverano:

- l'ordinanza emessa da giudice istruttore ai sensi dell'art. 186 quater c.p.c.;
- l'ordinanza emessa dal giudice del lavoro ex art. 423 c.p.c.;
- il dispositivo di condanna emesso dal giudice del lavoro ex art. 431 comma 2 c.p.c.;
- il decreto di liquidazione delle somme dovute a favore del CTU ex art. 168 del Dpr 115/2002;
- il decreto ingiuntivo provvisoriamente esecutivo".

Le spese conseguenti al mancato riconoscimento del debito nei termini di legge, pertanto, pur non rientrando nella sentenza esecutiva originaria, trovano fondamento nei successivi provvedimenti esecutivi e pertanto concorrono a formare l'importo complessivo del debito da portare a riconoscimento. Ci si riferisce, ad esempio, ai maggiori oneri connessi alla notifica dell'atto di precetto e ad eventuale pignoramento, relativi alla procedura esecutiva che il creditore ritenga di esperire per soddisfare il proprio credito.

Giova, infine, ricordare, che le proposte deliberative contenenti tali fattispecie di spesa, anche a seguito del parere del Collegio dei Revisori dei conti dell'Ente, da una parte sono inviate al Direttore Generale per l'accertamento di eventuali responsabilità, mentre dall'altra, in ossequio a quanto previsto dall'art. 23 comma 5 della Legge 289/2002, vengono trasmesse, a cura del Servizio Finanziario, alla Corte dei Conti.

Riconoscimento del debito fuori bilancio di cui al comma 1 lettera e) del D. Lgs. 267/2000

Nella propria Circolare del 16 giugno 2020, questa Segreteria Generale aveva affrontato anche il riconoscimento di debiti fuori bilancio di cui al comma 1 lettera e) del D. Lgs. 267/2000, riguardante l'acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2, 3 dell'art. 191.

Il riconoscimento in parola, nel caso di specie, avviene nei limiti degli accertati e dimostrati utilità e arricchimento per l'ente, posto che entrambi gli elementi devono sussistere e devono essere adeguatamente illustrati in una apposita relazione tecnica allegata alla delibera di riconoscimento.

Come chiarito dalla delibera n. 334 del 7 novembre 2013 della Corte dei Conti Sez. Regionale di Controllo per il Veneto, **“l'accertamento dell'esistenza dell'utilità deve consistere nella verifica della presenza di potenziale o reale possibilità, di ausilio o beneficio direttamente all'ente ovvero alla comunità amministrata; l'utilità accertata di una sola parte consente il riconoscimento ed il finanziamento solo ed esclusivamente di detta parte. L'assenza di utilità impedisce il riconoscimento. L'arricchimento, altro requisito essenziale per il riconoscimento di un debito fuori bilancio, deve misurare l'incremento patrimoniale vero e proprio oppure anche un risparmio di spesa. Al riguardo, quindi, deve ritenersi che non siano normalmente riconoscibili gli oneri per interessi, spese giudiziali, rivalutazione monetaria ed in generale i maggiori esborsi conseguenti a ritardato pagamento di forniture in quanto nessuna utilità e arricchimento consegue all'ente, rappresentando questi un danno patrimoniale del quale devono rispondere coloro che con il loro comportamento lo hanno determinato. Infatti la misura dell'arricchimento (o della diminuzione di spesa) costituisce il limite massimo al quale può arrivare il riconoscimento del debito fuori bilancio, restando, quindi, preclusa ogni possibilità di finanziamento di riconoscimento delle somme esorbitanti da tale limite....Deve, inoltre, trattarsi di obbligazioni che presentino i requisiti della certezza, intesa quale effettiva esistenza di un'obbligazione di dare; della liquidità, che implica che l'importo sia determinato o determinabile; dell'esigibilità, che impone che il pagamento non sia sottoposto a termine o condizione”**.

Per quanto concerne la determinazione dell'effettivo importo del debito da riconoscere nella fattispecie di cui alla lettera e), si segnala, tra le più recenti, la Delibera n. 113/2020 della Corte dei Conti Sezione di Controllo per la Regione Siciliana, secondo la quale *“la Magistratura Contabile, richiamando la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (n. 23385/2008) ha evidenziato che l'indennizzo ex art. 2041 c.c. (Chi, senza una giusta causa, si è arricchito a danno di un'altra persona è tenuto, nei limiti dell'arricchimento, a indennizzare quest'ultima della correlativa diminuzione patrimoniale) deve essere parametrato alla sola “diminuzione patrimoniale” subita dall'impovertito, senza avere in alcuna considerazione il guadagno sperato, ossia il cd. utile d'impresa. L'Ente “deve, pertanto, procedere al riconoscimento del debito al netto del cd. “utile di impresa”, eventualmente da recuperare dal creditore, agendo direttamente nei confronti di chi ha disposto l'ordine in assenza del preventivo impegno di spesa in contabilità”*.

Tuttavia, non sempre può essere agevole la determinazione dell'utile di impresa, pertanto, a tal fine, *“può farsi riferimento alla giurisprudenza amministrativa e della Corte dei Conti, consolidatasi in tema di danno alla concorrenza. **E' stato, ad esempio, al riguardo affermato 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.**”⁸*.

⁸ Delibera Corte dei Conti Lombardia n. 380/2014

Ad ogni buon conto, si ritiene che “*tale criterio sia meramente presuntivo e, pertanto, nel caso in cui l’amministrazione abbia concreti elementi per ritenere che l’utile di impresa, nel caso concreto, possa discostarsi da tali parametri, sia in positivo che in negativo, ben possa procedere a scomputare dalla somma da riconoscere l’utile di impresa effettivo.....Tale premessa si rende necessaria per evidenziare che la componente relativa all’utile di impresa non è fissa, ma può variare di volta in volta ed è spesso oggetto di attenta valutazione da parte dell’amministrazione. Pertanto, [...] si ritiene possibile individuare una diversa quantificazione dell’utile di impresa solo in presenza di specifiche valutazioni, ovviamente effettuate ex ante, vale a dire prima della stessa esecuzione della fornitura e/o del servizio e/o dell’opera e delle quali l’amministrazione abbia la disponibilità, in base alle quali sia stato possibile individuare e valutare l’esatta composizione dell’offerta, ivi compreso le sue componenti inderogabili, al fine di vagliarne l’attendibilità, la conformità alle prescrizioni di legge e, da ultimo, l’effettivo utile di impresa conseguito dal prestatore d’opera, di servizi e di forniture*”.⁹

Conclusivamente, si rammenta che, nel caso di quantificazione di utile d’impresa differente da quelle basate sul criterio forfettario sopra esposto, la proposta deliberativa dovrà contenere una motivazione puntuale che consenta la determinazione dell’utile d’impresa e del conseguente debito finale da riconoscere.

Un’attenzione specifica merita, a questo punto, la particolare fattispecie dei lavori eseguiti in urgenza ai sensi dell’art. 163 del D. Lgs. 18/04/2016, n. 50. Il comma 4 del menzionato art. 163 prevede che “Il responsabile del procedimento o il tecnico dell’amministrazione competente compila entro dieci giorni dall’ordine di esecuzione dei lavori una perizia giustificativa degli stessi e la trasmette, unitamente al verbale di somma urgenza, alla stazione appaltante che provvede alla copertura della spesa e alla approvazione dei lavori. Qualora l’amministrazione competente sia un ente locale, la copertura della spesa viene assicurata con le modalità previste dall’articolo 191, comma 3, e 194 comma 1, lettera e), del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 e successive modificazioni e integrazioni.”

L’art. 191, comma 3, del D. Lgs. 267/2000 prevede che “per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, la Giunta, entro venti giorni dall’ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, sottopone al Consiglio il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall’articolo 194, comma 1, lettera e), prevedendo la relativa copertura finanziaria nei limiti delle accertate necessità per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità. Il provvedimento di riconoscimento è adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte della Giunta, e comunque entro il 31 dicembre dell’anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato è data contestualmente all’adozione della deliberazione consiliare.”

La Corte dei conti ha, quindi, precisato che, in tali frangenti, come previsto dal testo normativo appena citato, “la giunta è tenuta a sottoporre al consiglio dell’ente, entro venti giorni dall’ordinazione fatta a terzi, su proposta del responsabile del procedimento, il provvedimento di riconoscimento della spesa con le modalità previste dall’articolo 194, comma 1, lettera e), del TUEL, a prescindere dalla circostanza che il capitolo di spesa presenti o meno disponibilità finanziaria. **In altre parole, sarà necessario procedere sempre al riconoscimento consiliare delle spese derivanti per i lavori di somma urgenza apprestando la relativa copertura finanziaria, tuttavia solamente nei**

⁹ Delibera n. 60/2019 della Corte dei Conti sez. Puglia

limiti delle necessità accertate per la rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica incolumità.
Il provvedimento di riconoscimento deve essere adottato entro 30 giorni dalla data di deliberazione della proposta da parte dell'organo esecutivo e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. La comunicazione al terzo interessato deve essere data contestualmente all'adozione della deliberazione consiliare. Laddove, tuttavia, si verifichi la violazione dei commi 1, 2 e, per quanto di interesse ai fini del presente parere, del comma 3 (ovvero dei termini entro i quali la Giunta deve provvedere alla sottoposizione al Consiglio del provvedimento di riconoscimento del debito) si applica il successivo comma 4 e il riconoscimento potrà essere adottato, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e) "nei limiti degli accertati e dimostrati utilità e arricchimento per l'ente".¹⁰

In sintesi, nei casi di lavori eseguiti per somma urgenza si procederà al riconoscimento del debito fuori bilancio per l'intero importo. Si procederà, invece, al riconoscimento di tale debito nei limiti dell'utilità per l'Amministrazione e decurtato l'utile d'impresa solo nei casi in cui non vengano osservati i termini di cui alla procedura scandita dall'art. 163 comma 4 del D. Lgs. 50/2016 e dall'art. 191 comma 3 del D. Lgs. 267/2000.

Il Segretario Generale
Dott. Fabrizio Dall'Acqua

Dirigente referente estensore
Dott.ssa Maria Elisa Borrelli

Funzionario amministrativo referente
Dott. Danilo Oggioni

¹⁰ Delibera della Corte dei Conti Sez. Basilicata n. 5/2020



SEGRETERIA GENERALE

Milano, 16 giugno 2020

Ai Direttori di tutte le Direzioni

Ai Direttori di Area

e p.c.

Al Direttore Generale

Al Collegio dei Revisori dei Conti

LORO S E D I

Oggetto: Circolare esplicativa in merito alla procedura di riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Gentili Direttori,

con la presente si forniscono alcune indicazioni operative in relazione alla predisposizione delle proposte di deliberazione di Consiglio comunale aventi ad oggetto il riconoscimento di debiti fuori bilancio.

Occorre preliminarmente ricordare che il primo comma dell'art. 194 del D. Lgs 267/2000 recita testualmente:

1. *Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:*

- a) sentenze esecutive;
- b) *copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;*
- c) *ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;*
- d) *procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;*
- e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Con riguardo alle fattispecie sopra evidenziate, s'intende qui affrontare, in particolare, il riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui:

- alla lettera a) del comma 1 suindicato, ovvero quelli derivanti da sentenze esecutive;
- alla lettera e) dello stesso articolo e comma, riguardanti l'acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191.

In primo luogo, **per quanto concerne la lettera a)**, quale premessa di ordine generale, è opportuno sottolineare come la proposta di deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio debba essere sottoposta senza indugio all'approvazione dell'organo consiliare, a seguito della notificazione della sentenza esecutiva e, dunque, anche della sentenza non ancora passata in giudicato e come tale (ancora) impugnabile.

Il punto 103 del Principio contabile n. 2 del D.Lgs 118/2011 dispone, infatti, che *“nel caso di sentenza esecutiva, al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'ente per il mancato pagamento nei termini previsti decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'ente”*.

Giova, al riguardo, far menzione della previsione di cui all'art. 14, 1° comma, del D.L. n. 669/1996 che introduce una disciplina speciale per le amministrazioni dello Stato e per gli enti pubblici non economici, prevedendo un termine di 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo per completare l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali di condanna. **Prima del suddetto termine di 120 giorni, il creditore non ha diritto di procedere ad esecuzione forzata, né di porre in essere atti esecutivi.**

Alla luce di quanto sopra, pertanto, i Sigg. Dirigenti vorranno provvedere tempestivamente a predisporre la proposta deliberativa di riconoscimento di legittimità del debito, tenendo conto del tempo necessario per concludere tutto l'iter approvativo e per disporre la liquidazione e il pagamento del debito da sentenza entro il richiamato termine di 120 giorni.

Le SS.LL, dovranno, pertanto, tenere in debita considerazione, ai fini del calcolo dei tempi necessari per concludere l'intero iter nei prescritti 120 giorni, delle seguenti fasi:

- sottoposizione della proposta deliberativa all'attenzione della Giunta Comunale, attesa la prassi in vigore presso il Comune di Milano, secondo cui tutte le proposte deliberative da sottoporre all'attenzione del Consiglio comunale sono comunque in via preliminare esaminate dalla Giunta;
- acquisizione del prescritto parere dell'organo di revisione cui il dirigente deve assicurare l'immediata disponibilità del materiale. Tutti i testi delle sentenze, da cui scaturiscono i debiti oggetto di riconoscimento, devono essere resi disponibili in apposita cartella condivisa (secondo le indicazioni, che verranno di volta in volta fornite dagli uffici della Segreteria generale);
- sottoposizione della proposta, esitata dalla Giunta e trasmessa al Servizio di Presidenza del Consiglio Comunale, alla commissione consiliare competente;
- iscrizione della proposta all'ordine del giorno dei lavori di Consiglio e sua discussione e approvazione, adempimenti anch'essi da effettuarsi con celerità per evitare lo sfioramento del superiore termine;
- predisposizione della determinazione di liquidazione ed emissione del mandato di pagamento.

Come noto, la Corte dei Conti – Sezione Autonomie con deliberazione n. 27/SEZAUT/2019/QMIG del 7 ottobre 2019, ha sancito, inoltre, che “Il pagamento di un debito fuori bilancio riveniente da una sentenza esecutiva deve, sempre, essere preceduto dall’approvazione da parte del Consiglio dell’ente della relativa deliberazione di riconoscimento”, sicchè i dirigenti non potranno procedere ad alcuna liquidazione prima della procedura di riconoscimento del debito.

Fermo quanto sopra osservato in tema di esecuzione forzata e di notifica di atti esecutivi, si ritiene di dovere altresì precisare quanto segue, alla luce di quanto finora occorso:

qualora l’atto di precetto - nonostante il tenore letterale della norma sopra richiamata - sia stato notificato prima dello spirare del termine dei 120 giorni, il dirigente proponente, sentita a tal proposito l’Avvocatura Comunale, dovrà proporre opposizione per carenza dei presupposti di legge, in ossequio alla previsione di cui al citato art. 14 del D.L. n. 669/1996.

Le spese relative al precetto, in tal caso, andranno espunte dall’importo del debito portato a riconoscimento da parte del Consiglio comunale;

qualora, invece, l’atto di precetto sia stato notificato decorso infruttuosamente il termine dei citati 120 giorni, senza che si sia data esecuzione alla sentenza esecutiva, occorrerà:

- a. motivare la mancata ottemperanza all’atto esecutivo;
- b. se il pagamento del precetto, come talvolta sinora accaduto, è intervenuto prima del riconoscimento del debito da parte del Consiglio comunale (contravvenendo, quindi, all’orientamento della Corte dei Conti sopra richiamato), sottoporre all’Organo consiliare l’intero importo che dovrà comprendere anche le spese di precetto, fatta salva la ripetizione di queste ultime da parte del dirigente che ha causato il ritardo, che sarà individuato dalla Direzione proponente e/o dalla Direzione Generale.

In secondo luogo, **con riguardo alla fattispecie di cui al comma 1 lett. e)**, ovvero *acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell’articolo 191*, si segnala che la proposta di deliberazione dovrà dare contezza degli accertati e dimostrati *“utilità e arricchimento”* per l’ente, nell’ambito dell’espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza; *utilità ed arricchimento che, presupposti della legittimità del debito, dovranno essere illustrati in una apposita relazione tecnica all’interno della quale il Dirigente proponente dovrà anche attestare la congruità dell’importo.*

A tale proposito si segnala, tra le altre, la delibera 60/2019/PAR della Corte dei Conti Puglia, che ha confermato che “l’utile d’impresa, in quanto rappresentativo della componente economica della controprestazione integrante il guadagno del privato, non può in alcun modo costituire un arricchimento per l’Ente. [...] Ai fini della quantificazione dell’utile di impresa, la giurisprudenza contabile ha più volte richiamato i parametri utilizzati dalla giurisprudenza amministrativa e della stessa Corte dei conti per il ristoro del c.d. «danno da concorrenza», ritenendo 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.
(Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, deliberazione 22 dicembre 2014, n. 380/2014/PRSE)

La stessa Corte ha ritenuto il citato criterio “*meramente presuntivo e, pertanto, nel caso in cui l'amministrazione abbia concreti elementi per ritenere che l'utile di impresa (...) possa discostarsi da tali parametri, sia in positivo che in negativo, ben possa procedere a scomputare dalla somma da riconoscere l'utile di impresa effettivo*”. La delibera 60/2019/PAR, conclude affermando come “*la componente relativa all'utile di impresa non è fissa, ma può variare di volta in volta ed è spesso oggetto di attenta valutazione da parte dell'amministrazione*”.

Per quanto riguarda, infine, gli aspetti più formali, si coglie l'occasione per segnalare la necessità di:

- inserire nel dispositivo della proposta deliberativa la previsione inerente la successiva trasmissione del provvedimento alla Corte dei Conti, così come previsto dal citato art. 23, comma 5 della Legge 289/2002;
- prevedere l'indicazione del capitolo nel quale la spesa trova copertura, specificamente per le spese capitali, quelle legali, di giudizio e per interessi moratori, oltre alla natura dei mezzi di bilancio (spesa corrente o spesa in conto capitale) e all'anno di riferimento;
- indicare, in caso di condanna al pagamento in solido delle spese, l'intero importo previsto a carico degli obbligati, in ragione dell'eventualità che il co-obbligato non onori il debito e che, conseguentemente, il Comune sia tenuto ad intervenire, salva la rivalsa.

Si conclude segnalando che le proposte deliberative, a seguito del rilascio del parere del Collegio dei revisori, sono inviate al Direttore Generale per l'accertamento di eventuali responsabilità, mentre, in ossequio a quanto previsto dal citato art. 23, comma 5 della Legge 289/2002, ogni deliberazione di riconoscimento di debiti fuori bilancio viene trasmessa, a cura del Servizio finanziario, alla Corte dei Conti.

Il Segretario Generale
Dott. Fabrizio Dall'Acqua