

REPUBBLICA ITALIANA



Regione Siciliana

Assessorato dell'Economia
Dipartimento Regionale Bilancio e Tesoro
Ragioneria Generale della Regione
Servizio 3 Bilancio e Programmazione – U.O. 03.1

Prot. n. 6263

/

Palermo, 28 febbraio 2025

Circolare n. 9

Oggetto: formazione del debito fuori bilancio e danno erariale - obbligo di trasmissione dei provvedimenti di riconoscimento di debito alla Procura Regionale della Corte dei conti.

Ai Dirigenti Generali dei Dipartimenti presso
gli Assessorati della Regione Siciliana

Ai Dirigenti responsabili degli
Uffici speciali

Alle Ragionerie centrali presso
gli Assessorati della Regione Siciliana

Ai Capi di Gabinetto

E p.c.

All'On. Presidente della Regione
Ufficio di Gabinetto

Agli On. Assessori regionali
Uffici di Gabinetto

Alla Corte dei conti
Procura Regionale

presso la Sezione Giurisdizionale
per la Regione Siciliana

Alla Segreteria Generale
della Regione Siciliana

A Sicilia Digitale SpA

LORO SEDI

Con le circolari n. 2/2022 e n. 13/2023, questo Dipartimento, aderendo alle osservazioni formulate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in occasione dei giudizi di parifica dei rendiconti generali della Regione, ha impartito puntuali direttive in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Nel rappresentare che le varie tipologie di tali debiti, oggetto di specifica disciplina da parte del legislatore con l'art. 73, D. Lgs. n. 118/2011, sono accomunate dalla circostanza che il rapporto obbligatorio sottostante è insorto a seguito di un iter non conforme ai principi giuscontabili, tanto da gravare sull'Assemblea Regionale Siciliana l'obbligo giuridico del riconoscimento del debito per assicurare la tutela dell'integrità del bilancio e degli equilibri finanziari, già con la circolare n. 2/2022 è stato evidenziato che, in tale processo, le Amministrazioni regionali sono onerate di accertare eventuali responsabilità di chi abbia operato in difformità delle disposizioni contabili vigenti nella formazione del procedimento amministrativo, generante l'obbligazione giuridica passiva a carico del bilancio regionale.

Ciò al fine di consentire alla Procura Regionale della Corte dei conti, cui vanno trasmessi i provvedimenti di riconoscimento di debito, ex art. 23, comma 5, L. n. 289/2002, di operare la verifica sulla ricorrenza di eventuali profili di danno erariale in capo a chi li ha determinati.

Tali aspetti, riguardanti le ragioni che hanno condotto alla formazione del debito fuori bilancio, per come già indicato nella circolare n. 2/2022, vanno fatti oggetto di specifico dettaglio nella sezione della "scheda della partita debitoria", denominata "*Relazione sulla formazione del debito fuori bilancio*", allegata in fac-simile alla detta circolare.

Tanto premesso, con la presente pare necessario rammentare tale ineludibile obbligo a codeste Amministrazioni regionali anche alla luce di quanto evidenziato a questo Dipartimento dalla Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana della Corte dei conti con nota prot. n. 303 del 30.07.2024.

In tale occasione è stato, infatti, richiesto che i provvedimenti di riconoscimento di debito debbano essere trasmessi, ex art. 23, comma 5, L. n. 289/2002, unitamente ad ***“una relazione dettagliata sui fatti a firma del Direttore Generale del singolo Dipartimento nella quale siano evidenziate le circostanze di fatto e di diritto che hanno determinato l'insorgere del debito fuori bilancio, con particolare riferimento ad eventuali responsabilità di funzionari o amministratori che con comportamenti omissivi o commissivi abbiano in qualunque modo concorso alla sua concretizzazione, dovendosi quantificare, altresì, la quota di debito per la quale non sussistono i presupposti di utilità per l'Amministrazione (spese legali, interessi, maggiori oneri di qualunque specie, ecc..)”***.

Riguardo a quest'ultimo elemento, si invita a prestare particolare attenzione alla circostanza che l'utilità pubblica e l'indebito arricchimento ovvero l'arricchimento senza causa, nei limiti di cui all'art. 2041 c.c., sono tra i presupposti normativi necessari perché un debito, sorto in violazione delle norme giuscontabili che impongono la previa adozione del provvedimento autorizzatorio, possa essere riconosciuto, ai sensi

dell'art. 73, lettera e), D. Lgs. n. 118/2011 che, con tale previsione, ha posto una fattispecie di chiusura dell'ordinamento, consentendo l'applicabilità della procedura prevista dallo stesso articolo ai "*debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta*" e per la quale non era stata assicurata copertura finanziaria nell'esercizio di competenza (v. sul punto **Deliberazione n. 165/2022/PAR Corte dei Conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana**).

L'elemento che caratterizza l'utilità pubblica è l'individuazione dell'apprezzamento del requisito della vantaggiosità pubblica. In ordine a tale elemento, ciò che va accertato è la possibilità di soddisfacimento di bisogni collettivi, in relazione ai fini specifici dell'amministrazione, al pari di quelli per i quali sono resi i servizi pubblici. L'accertamento dell'utilità pubblica, dunque, costituisce valutazione discrezionale dell'amministrazione, da effettuarsi in relazione agli specifici servizi e alle specifiche pubbliche funzioni di competenza (Cass. SS. UU. Sent. n. 29178/2020).

Come si realizza nell'ipotesi dei debiti fuori bilancio ex art. 73, lett e), l'arricchimento corrisponde alla diminuzione patrimoniale sofferta senza giusta causa dal soggetto che ha fornito beni e servizi, da indennizzare nei limiti dell'arricchimento ottenuto dalla P.A.

Ne consegue che il *quantum* del debito riconoscibile da parte dell'Amministrazione dovrà essere pari alla minor somma tra l'arricchimento e la diminuzione patrimoniale subita dal terzo (Cass. Ord. n. 2823/2022).

Secondo giurisprudenza di legittimità dominante, il riconoscimento del debito deve essere effettuato nei limiti della diminuzione patrimoniale subita dall'esecutore della prestazione, con esclusione di quanto lo stesso avrebbe percepito a titolo di lucro cessante se il rapporto fosse stato valido ed efficace (Cass. SS.UU. n. 23385/2008). Nel caso di prestazione d'opera professionale, la diminuzione patrimoniale subita dal professionista non potrà essere fatta coincidere con la misura del compenso calcolato mediante tariffa professionale in quanto occorrerà escludere le voci che determinerebbero il conseguimento di un pieno corrispettivo contrattuale, come le maggiorazioni previste per le particolari modalità o per l'urgenza con cui la prestazione è stata resa (Cass. Ord. n. 14329/2019 e Cass. Ord. n. 14670/2019). In ipotesi di contratto d'appalto per la realizzazione di un'opera, la diminuzione patrimoniale corrisponderà ai costi effettivamente affrontati per la sua costruzione, non potendovi rientrare l'utile d'impresa né ogni altra posta volta a garantire quanto l'appaltatore stesso si riprometteva di ricavare dall'esecuzione di un valido contratto di appalto (Cass. Sent. n. 11446/2017).

Essendo "*sanabili*" i debiti per la parte di cui sia stata accertata e dimostrata l'utilità e l'arricchimento che ne ha tratto l'amministrazione, per la parte residua in cui rientrano spese legali, interessi, utile d'impresa o, comunque, maggiori oneri di qualunque specie, va considerata l'esperibilità dell'azione diretta o di rivalsa nei confronti di chi ha violato le disposizioni che regolano la corretta gestione della spesa in relazione alle risorse finanziarie disponibili in bilancio (Cass. Sent. n. 29911/2018).

Pertanto, l'avvio della procedura di riconoscimento di tali debiti è subordinata alla dimostrazione, da parte del Dirigente del Dipartimento interessato, dell'utilità e dell'arricchimento conseguiti dall'Amministrazione e al fatto che le relative obbligazioni siano state contratte nell'esercizio di funzioni pubbliche e di servizi di competenza.

Ciò comporta la necessità di operare una ponderata valutazione delle componenti della quota debito ex art. 73, comma 1, lett. e) del D. Lgs. n. 118/2011, che possono essere fatte oggetto di pagamento diretto al creditore e, per la quota parte non generante utilità per l'Amministrazione quindi, ex adverso, integrante, in caso di pagamento, un danno erariale, la necessità di valutare la possibilità di non riconoscimento, gravando la responsabilità dello stesso quindi il relativo obbligo, in capo a chi ne ha permesso, con proprio comportamento omissivo o commissivo, l'insorgere.

Al pari, quindi, di quanto accade nell'ambito degli Enti locali per i quali il T.U.E.L. (D. Lgs. n. 267/2000) all'art. 191, comma 4, stabilisce: *"Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni"*.

Ancorché il TUEL all'articolo 1, comma 2, reciti *"Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione"*, si ritiene che le disposizioni in esame non presentino elementi di incompatibilità tale da impedirne, nel caso, l'eventuale applicazione alla Regione siciliana, avendo tale decreto come rubrica l' *"Ordinamento finanziario e contabile - Programmazione e bilanci"*, materia che, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera e), Cost. rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

I criteri dell'utilità dell'Amministrazione e dell'indebito arricchimento ex art. 2041 c.c., rilevano, poi, anche sotto un ulteriore aspetto, quello della tempestività del pagamento del debito fuori bilancio.

Al riconoscimento della legittimità e contestuale finanziamento dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 73 deve provvedersi con urgenza, non appena il responsabile del servizio ne è venuto a conoscenza, in tutti i casi in cui al decorrere dei tempi è collegato il rischio di maggiori gravami e/o il maturare di interessi e rivalutazione monetaria.

Proprio con specifico riferimento alle possibili conseguenze legate al fattore tempo, per i debiti fuori bilancio ex lett. a), si ricorda la necessità (da ultimo ribadita anche dalla Segreteria generale della Regione siciliana con nota prot. n. 11245 del 11.04.2024) di procedere con particolare attenzione ai tempi di attuazione delle sentenze stante che, nella normalità dei casi, quelle di condanna prevedono il pagamento degli interessi, dalla notifica al soddisfo, con la conseguenza ovvia che ad un maggior lasso di tempo intercorrente tra i due riferimenti temporali corrisponde una maggiorazione progressiva dell'onere.

Al ritardo nell'adempimento è poi collegato il rischio concreto dell'instaurarsi di procedure esecutive e di giudizi di ottemperanza alla cui conclusione seguono sempre obblighi di maggiori esborsi per le Amministrazioni inottemperanti.

E' indubbio che tutte le eventuali, ulteriori somme che l'Amministrazione è costretta a pagare per il protrarsi dell'inadempimento, in assenza di valida giustificazione siano suscettibili di giustificare azioni di rivalsa per il danno erariale che integrano.

Anche in queste ipotesi va valutata la possibilità di procedere come da previsione contenuta all'art. 191, comma 4 del T.U.E.L., attribuendo l'esclusiva responsabilità del pagamento delle ulteriori somme per causa del maturato, colpevole ritardo nell'esecuzione della sentenza, in capo a chi ne ha permesso, con proprio comportamento omissivo o commissivo, l'insorgere.

Per quanto sopra, onde consentire alla Procura regionale di operare le valutazioni consequenziali all'obbligo di comunicazione di cui all'art. 23, comma 5, L. n. 289/2002, si invitano i Responsabili protempore dei Servizi interessati da procedimenti di riconoscimento di debiti fuori bilancio e i Dirigenti del Dipartimento cui questi Servizi afferiscono, a prestare particolare attenzione al contenuto della *relazione sulla formazione del debito*, adempimento di cui gravati da tempo, presentandola con gli allegati alla proposta di riconoscimento del debito, completa degli elementi dettagliati dalla Procura Regionale ovvero:

- **circostanze di fatto e di diritto che hanno determinato l'insorgere del debito fuori bilancio;**

- eventuali responsabilità di funzionari o amministratori che con comportamenti omissivi o commissivi abbiano in qualunque modo concorso alla sua concretizzazione;
- quota di debito per la quale non sussistono i presupposti di utilità per l'Amministrazione (spese legali, interessi, maggiori oneri di qualunque specie, ecc..).

Le Ragionerie centrali, cui compete il controllo della proposta e della completezza dei suoi allegati, avranno cura di verificare la presenza anche di detta relazione, esaustiva negli elementi richiesti, adottando le opportune iniziative nei confronti delle Amministrazioni competenti, in caso di assenza totale o parziale della stessa, per ottenerne l'integrazione.

Corre l'obbligo avvertire che l'assenza, la parzialità del contenuto, la mancata integrazione della relazione di cui trattasi può ritardare il regolare svolgersi del processo di elaborazione del riconoscimento del debito fuori bilancio cui la stessa si riferisce, con inevitabili responsabilità a carico di chi ha provocato, ingiustificatamente, l'ulteriore ritardo e le conseguenze dallo stesso prodotte.

Ciò posto, si invitano le SS.LL. in indirizzo a dare ampia diffusione alla presente direttiva, sensibilizzando, al contempo, il personale a conformare la propria attività ai superiori indirizzi.

L'Assessore dell'economia
f.to Prof. Avv. Alessandro Dagnino

Il Ragioniere Generale
f.to Avv. Ignazio Tozzo

Il Dirigente Servizio 3
Bilancio e Programmazione
f.to Gloria Giglio

Il Dirigente U.O. S03.1
f.to Maria Anna Cardinale