

# **Le responsabilità in materie contabili**

**15 settembre 2016**  
Dr.ssa Ivana Rasi

# *fi* **Indice**

- **L'insindacabilità delle scelte discrezionali**
- **I ritardi nei pagamenti**
- **Il ricorso a transazioni troppo onerose per la P.A.**
- **Le responsabilità per violazioni contabili**
- **L'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento**
- **L'omessa acquisizione di entrate e proventi**
- **I debiti fuori bilancio**
- **Il dissesto**

*fi*

# **L'INSINDACABILITA' delle scelte discrezionali**



## L'insindacabilità delle scelte discrezionali

Ai sensi dell'art. 3 della legge 639/1996 che ha modificato l'art. 1, comma 1 della Legge n° 20/1994 :



Si è responsabili per fatti o omissioni compiute  
con dolo o colpa grave



**Ma è precluso alla Corte dei Conti  
il sindacato nel merito delle scelte discrezionali**



## L'insindacabilità delle scelte discrezionali

Non è sottratta in toto al giudice contabile la possibilità di sindacare le scelte discrezionali



Nell'esplicazione dell'attività discrezionale la pubblica amministrazione non può travalicare i limiti tradizionali posti alla base del suo agire.



## L'insindacabilità delle scelte discrezionali

L'insindacabilità delle scelte discrezionali trova il limite nei principi previsti dall'art. 1 della legge 241/1990, gli stessi principi che sono richiamati nella Costituzione, principi dell'imparzialità e del buon andamento della p.a. e che in ordine alla spesa pubblica si traducono:

- **nella razionalità** del giudizio degli organi deliberanti del Comune;
- **nell'economicità** del rapporto tra oneri finanziari assunti ed utilità pubblica conseguita;
- **nell'efficacia** delle scelte operate dimostrando l'utilità della spesa e conseguentemente per la comunità amministrata.



## L'insindacabilità delle scelte discrezionali

Una volta accertato il rispetto delle finalità istituzionali, la Corte non può entrare nel merito delle scelte autonomistiche dell'ente locale, se non attraverso una valutazione in ordine all'adeguatezza dei mezzi rispetto ai fini.

Cass., sez. un., 23 novembre 2012, n. 20728 :

*“in tema di giudizi di responsabilità amministrativa, poiché l'amministrazione, in via generale, deve provvedere ai suoi compiti con mezzi, organizzazione e personale propri, la Corte dei conti può valutare se gli strumenti scelti dagli amministratori pubblici siano adeguati oppure esorbitanti ed estranei rispetto al fine pubblico da perseguire; inoltre, la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti”*



## L'insindacabilità delle scelte discrezionali

L'efficacia e l'economicità se vengono violate si configurano come un vero e proprio vizio di legittimità amministrativa



Corte dei Conti sezione giurisdizionale Sicilia:  
sentenza 1058/2011 e sentenza 1337/2012

*Condanna a titolo di responsabilità amministrativa per colpa grave, il responsabile del servizio finanziario e il responsabile del servizio segreteria affari generali perché nell'ambito delle rispettive competenze nell'emissione dei pareri di regolarità contabile e tecnica non dovevano limitarsi alla verifica della corrispondenza tra la spesa da liquidare e le fatture presentate senza alcuna altra interferenza, ma invece verificare la legittimità della stessa ai sensi dell'art. 49 del D. Lgs. 267/2000.*



## L'insindacabilità delle scelte discrezionali

Il responsabile del servizio finanziario nell'espressione del visto di regolarità contabile deve verificare la legittimità della spesa di rimborso del Sindaco, con riferimento alla pertinenza con l'esercizio delle funzioni istituzionali espletate in tale viaggio .

Allo stesso modo il funzionario che emette il provvedimento ne è direttamente responsabile in via amministrativa della sua legittimità secondo le regole dettate dalla legge sul procedimento amministrativo.

Per cui nel provvedimento di liquidazione del rimborso il funzionario deve motivare e giustificare l'inerenza della spesa con il fine istituzionale.



## L'insindacabilità delle scelte discrezionali

*“Nel parere di regolarità contabile” infatti, è da comprendere, oltre che la verifica dell'esatta imputazione della spesa al pertinente capitolo di bilancio ed il riscontro della capienza dello stanziamento relativo, **anche la valutazione sulla correttezza sostanziale della spesa proposta.**”*

Corte conti - sez II - 104/1994.

*“ il parere di regolarità contabile investe anche e soprattutto **la legittimità della spesa.**”*

Corte conti sez. Puglia 207/2006,

confermata anche da Corte conti sez. Toscana 114/2010.



## L'insindacabilità delle scelte discrezionali

L'art. 147 lett. a) del TUEL prevede che nell'ambito del sistema dei propri controlli interni l'ente locale deve garantire attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile:

- la legittimità,
- la correttezza
- e la regolarità

dell'azione amministrativa. Quindi con tale norma si finalizza, rendendolo equivalente, il controllo di regolarità contabile ad un controllo sulla legittimità, correttezza e regolarità dell'azione amministrativa.

Controllo di regolarità contabile = controllo di legittimità



## L'insindacabilità delle scelte discrezionali

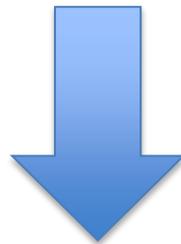
L'art. 184 comma 4 del TUEL, nella fase di controllo da parte dell'ufficio economico finanziario delle determinazioni di impegno e liquidazione di spesa, prevede che esso effettua i controlli ed i riscontri amministrativi e contabili secondo i principi della Contabilità Pubblica, ed è quindi necessario individuare quali siano tali principi.



## L'insindacabilità delle scelte discrezionali

Art. 20 del R.D.1214/1934 TU Corte dei conti:

La Corte vigila perché le spese non superino le somme stanziare nel bilancio e queste si applichino alle spese prescritte, perché non si faccia trasporto di somme non consentite per legge, e perché la liquidazione e il pagamento delle spese siano conformi alle leggi e ai regolamenti.



per regolarità contabile deve intendersi :

legittimità della spesa,

ossia conformità di essa alle leggi ed ai regolamenti



## L'insindacabilità delle scelte discrezionali

Corte dei Conti sezione giurisdizionale Abruzzo:  
sentenza 28/2015

Sono, quindi, sicuramente censurabili dinanzi alla Corte dei conti tutti quei comportamenti astrattamente discrezionali che si rivelino però connotati, in concreto, da tratti di marcata **illegittimità o irragionevolezza** o comunque che contravvengano a basilari norme giuridiche ovvero di buon senso, essendo causa di un danno patrimonialmente valutabile.

*fi*

# **Il danno erariale**

# *fi* Danno Erariale

D.L. 78/2009, convertito nella legge 102 del 3/8/2009

Art.17 comma 30 ter:

"per danno erariale perseguibile innanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei Conti si intende **l'effettivo** depauperamento finanziario o patrimoniale arrecato ad uno degli organi previsti dall'art.114 della Costituzione o ad altro organismo di diritto pubblico, **illecitamente** cagionato ai sensi dell'art. 2043 del codice civile. L'azione è esercitabile da pubblico ministero contabile, a fronte di una specifica e precisa notizia di danno, qualora il danno stesso sia cagionato per dolo o colpa grave.

# *fi* Danno Erariale

...

“Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta.”

# *fi* Danno erariale

Alla luce della formulazione della predetta norma, infatti, ai presupposti per l'azione di responsabilità, previsti dalla legge n.20/94, si aggiungono:

- *"l'effettivo depauperamento finanziario o patrimoniale"*
- e la *"specifica e precisa notizia di danno"*,

in assenza dei quali non è più consentito l'esperimento di attività istruttoria finalizzata alla ricerca degli elementi per costruire una azione di responsabilità.

*fi*

## **Responsabilità per ritardo nei pagamenti**

**i maggiori oneri ( per accessori di legge □ spese giudiziali □- eventuali spese di precetto e di pignoramento) per ritardi sistematici nei pagamenti o per creazione di debiti fuori bilancio**



# Responsabilità per ritardo nei pagamenti

Normativa di riferimento: D. Lgs. 192/2012

- Interessi di mora: assimilabili ad un risarcimento per il danno causato dal ritardato pagamento di una fattura nell'ambito di una transazione commerciale
- Sono dovuti anche se non vi è una espressa previsione contrattuale in tal senso.
- Rispetto alla previgente disciplina non è più necessaria la costituzione in mora del debitore in quanto il creditore non ha l'obbligo di provare il danno derivato dal ritardato pagamento della fattura



## Responsabilità per ritardo nei pagamenti

Responsabilità civile

Ritardo nei pagamenti nel contratto di appalto di opera assistito da mutuo a carico del Ministero del Tesoro

Sono imputabili al comune i ritardi nei pagamenti nell'ambito di un contratto di appalto assistito da contratto di mutuo con il Ministero del Tesoro, come mezzo di finanziamento dell'opera, nonostante il Comune abbia corrisposto i suoi pagamenti all'impresa non appena ricevuti i ratei finanziati da parte del mutuante ?



## Responsabilità per ritardo nei pagamenti

### Responsabilità civile

Non può esserci esclusione di responsabilità del Comune per i ritardati pagamenti, dipendenti esclusivamente dalla tardiva erogazione del finanziamento da parte dell'Ente erogante.



**Corte di Cassazione – sezione 1 Civile – sentenza 22580/2014**



## Responsabilità per ritardo nei pagamenti

Responsabilità contrattuale:  
si è in presenza di un contratto di  
appalto

### Responsabilità civile

Non può esserci esclusione di responsabilità del Comune per i ritardati pagamenti, dipendenti esclusivamente dalla tardiva erogazione del finanziamento da parte dell'Ente erogante.

### In via generale:

Non può essere esclusa la responsabilità del debitore per il ritardato pagamento per fatti ad esso non imputabili e determinati da un soggetto terzo finanziatore.

L'art. 1218 del cod.civ. è strutturato in modo da porre a carico del debitore, per il solo fatto dell'inadempimento, una presunzione di colpa superabile mediante la prova dello specifico impedimento che abbia reso impossibile la prestazione.



# Responsabilità per ritardo nei pagamenti

## Responsabilità civile

Perché l'impossibilità della prestazione costituisca causa di esonero del debitore da responsabilità, non basta eccepire che la prestazione non possa eseguirsi per fatto del terzo ma occorre dimostrare la propria assenza di colpa con l'uso della diligenza spiegata per rimuovere l'ostacolo frapposto da altri all'esatto adempimento.

Nel caso di specie non può essere esclusa la responsabilità del debitore per il ritardato pagamento in quanto i fatti, in apparenza ascrivibili ad un soggetto finanziatore, restano imputabili al committente – debitore in mancanza di una convenzione ulteriore, con la quale l'ente finanziatore garantisca al committente la tempestiva erogazione del finanziamento.



## Responsabilità per ritardo nei pagamenti

### Responsabilità amministrativa

Danno erariale derivante da tardivo adempimento di obbligazioni pecuniarie

Corte dei Conti sez. giurisd. Campania - sentenza 2887/2010

*“Risulta in modo inequivoco il tardivo adempimento, da parte dell’Amministrazione comunale, dell’obbligo di corrispondere il prezzo pattuito per la prestazione...*

*Nonostante i reiterati solleciti, l’Amministrazione comunale provvedeva al pagamento del servizio dopo oltre tre anni a seguito della notifica di un atto di citazione intervenuta nel corso del 2004.*

*Con delibera consiliare veniva riconosciuto il debito fuori bilancio e con successivi mandati di pagamento venivano corrisposte le somme dovute a titolo di spese legali, per il servizio prestato e gli interessi di mora”*



# Responsabilità per ritardo nei pagamenti

## Responsabilità amministrativa

La quantificazione del danno effettuata dalla Procura è pari alla differenza tra l'ammontare del corrispettivo pattuito e gli esborsi monetari effettuati con i mandati di pagamento relativi anche alle spese legali e agli interessi moratori.

Nesso di causalità tra comportamento e danno

Tale danno erariale è causalmente riconducibile alla condotta gravemente colposa di tutti i convenuti avendo omesso di provvedere al pagamento nonostante i reiterati solleciti della ditta.

Soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della direttiva sui ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (recepita con d.lgs. 231/02), le Pubbliche amministrazioni devono provvedere tempestivamente all'adempimento delle obbligazioni pecuniarie programmando le spese preparandosi tempestivamente all'atto solutorio come un normale debitore.



## Responsabilità per ritardo nei pagamenti

Corte dei Conti, sez Emilia Romagna, 3/8/1998, n. 639/R

... Non vi sono dubbi sulla gravità della colpa che derivi dalla sua violazione per la connotazione di assoluta prevedibilità (certezza) dell'evento dannoso che ne consegue. E perciò indubitabile che **tra i doveri di chi riveste la responsabilità gestionale dell'ufficio vi sia quello di provvedere mediante una congrua organizzazione alla tempestiva predisposizione delle risorse necessarie per il sollecito pagamento dei singoli debiti che nel tempo vanno maturando.** Tale condotta integra il grado minimo di diligenza richiesto laddove si gestisce istituzionalmente un'attività contrattuale di tipo privatistico e si soggiace per ciò stesso alle norme di diritto comune oltre che a quelle ad evidenza pubblica.

*fi*

# **Il ricorso a transazioni troppo onerose per la P.A.**



## Le transazioni per la P.A.

“la transazione è un contratto col quale le parti, facendosi reciproche concessioni, pongono fine a una lite già incominciata o prevengono una lite che può sorgere tra loro” (art. 1965, primo comma, c.c.).

«**Reciproche concessioni**»: il codice civile presuppone come elemento essenziale di tale contratto che le parti in causa rinuncino entrambe, l'una al compenso richiesto l'altra a quanto ritenuto di non corrispondere.



## Le transazioni per la P.A.

Quali sono le circostanze che, in generale e in astratto, giustificano la prosecuzione di un contenzioso fino alla naturale conclusione ovvero il raggiungimento di un accordo transattivo prima della definizione giudiziale?

*Sezione reg.contr. Lombardia deliberazione 26/Par/2008*

- ☞ Anche gli enti pubblici possono transigere le controversie delle quali siano parte;
- ☞ L'art. 239 del codice dei contratti pubblici ha riconosciuto espressamente che le controversie inerenti i diritti soggettivi concernenti l'esecuzione dei contratti della P.A. aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture possano essere definite mediante transazione;
- ☞ Possono essere oggetto di transazione anche le obbligazioni pubbliche, venute ad esistenza con un provvedimento amministrativo o ex leges, sia le obbligazioni nate nell'ambito dell'attività di diritto privato.



## Le transazioni per la P.A.

*Sezione reg.contr. Lombardia deliberazione 26/Par/2008*

L'attività degli enti territoriali è finalizzata alla cura concreta di interessi pubblici e quindi alla migliore cura dell'interesse intestato all'ente. In questi termini l'attività dell'ente pubblico è finalizzata al criterio di corretta azione amministrativa.

Pertanto, i negozi giuridici conclusi con i privati non possono condizionare l'esercizio del potere dell'Amministrazione pubblica sia rispetto alla miglior cura dell'interesse concreto della comunità amministrata, sia rispetto alla tutela delle posizioni soggettive di terzi, secondo il principio di imparzialità dell'azione amministrativa.

l'assetto di interessi raggiunto con l'accordo dovrà comunque soddisfare l'interesse pubblico oltre ad essere quello di maggior convenienza per il privato.



# Le transazioni per la P.A.

*Sezione reg.contr. Lombardia deliberazione 26/Par/2008*

La scelta se proseguire un giudizio o addivenire ad una transazione e la concreta delimitazione dell'oggetto della stessa spetta all'Amministrazione nell'ambito dello svolgimento della ordinaria attività amministrativa e come tutte le scelte discrezionali è sottratta al sindacato giurisdizionale, anche di responsabilità (art. 1, co. 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20).

In sostanza, il vaglio delle scelte di merito degli amministratori non è consentito, se non limitatamente alla rispondenza delle stesse a **criteri di razionalità e congruità** rilevabili dalla comune esperienza amministrativa al fine di stabilire se la scelta risponda ai criteri di prudente apprezzamento ai quali deve ispirarsi sempre l'azione amministrativa.



## Le transazioni per la P.A.

*Sezione reg.contr. Lombardia deliberazione 26/Par/2008*

La discrezionalità, anche nell'ambito di una fattispecie transattiva, non può essere confusa con il mero arbitrio e che, in quest'ottica, la elaborazione di una idonea motivazione (con oggettiva estrinsecazione dell'iter logico-giuridico, cioè del criterio, sottostante la scelta discrezionale esercitata) costituisce requisito indefettibile di legittimità dell'esercizio stesso del potere discrezionale.



# Le transazioni per la P.A.

## *Responsabilità contabile*

### *Corte dei Conti Sez. Giurisd. Abruzzo sentenza 28/2015*

Il Pubblico Ministero contesta la assoluta mancanza di qualsivoglia atto o documento che motivi le specifiche ragioni, in fatto e in diritto, per le quali l'amministrazione si è infine determinata a transigere a fronte di precedenti atti (anche tecnici) tutti di contenuto contrario rispetto alle pretese dell'appaltatore.

*Trattandosi di denaro pubblico (tanto più in presenza di precedenti atti di segno diametralmente opposto nell'ambito della stessa procedura), la decisione di riconoscere all'impresa una somma non trascurabile avrebbe dovuto essere senz'altro circostanziata e formalizzata in maniera rigorosa e trasparente, previa accurata analisi delle singole riserve e contestazioni, nonché previa valutazione, almeno prima facie, della fondatezza delle stesse da parte dell'amministrazione comunale, con propri atti interni.*

*Nulla di ciò è avvenuto nella vicenda, essendosi limitato l'ente locale a dare atto, acriticamente, delle riserve dell'impresa che andavano "azzerate" (questa è l'espressione utilizzata negli atti). In altri termini, la decisione di transigere, ..., è stata assunta con una valutazione "a spanne" (o, meglio, "al buio"), nell'ambito della quale la liquidazione dell'importo pattuito non è discesa da una valutazione discrezionale, bensì dalla pregiudiziale volontà di venire comunque incontro alle richieste dell'impresa e di riconoscere perciò ad essa un forfait al solo fine di evitare le paventate eventuali azioni giurisdizionali ed a prescindere da una ponderata analisi del contenuto delle stesse.*

*fi*

# **Responsabilità per violazioni contabili**

# *fi* Responsabilità per violazioni contabili

Principio generale giurisprudenziale è che la semplice infrazione di una regola contabile non è di per sé fonte di danno, salvo che da essa siano discesi effetti lesivi , anche riflessi, sugli interessi patrimoniali dell' Ente.

Pertanto, va escluso qualsiasi automatismo restitutorio e, perciò, il danno all' erario in presenza di mera violazione di norme di bilancio.

(CdC – Sez. II Giur. Centrale n° 386/1990 ).



## Responsabilità per violazioni contabili

Corte dei Conti terza sezione centrale di appello  
sentenza 21 2013

Dall'esame della documentazione acquisita, si sono evidenziate gravi e reiterate violazioni delle norme di contabilità pubblica, consistite nella scorretta registrazione di impegni e nell'emissione di mandati di pagamento privi di essenziali riferimenti ai competenti capitoli di spesa, errata emissione di ordinativi di incasso ed altro; carenze e illegittimità tutte puntualmente indicate in una relazione redatta dallo stesso Segretario Comunale

# *fi* Responsabilità per violazioni contabili

Corte dei Conti terza sezione centrale di appello sentenza 21 2013

La mancata osservanza del principio di rispetto del bilancio non crea una differenza fra disavanzo e danno poiché:

- impone alla collettività maggiori oneri e sacrifici per prestazioni non scelte dai propri rappresentanti;
- crea disservizi per il riassetto del bilancio stesso;
- devia spese alle quali la collettività aveva ricollegato priorità quanto ad utilità.

Certo, se le spese sono legittime vi sarà un'utilitas ma questa non è sicura (possono, addirittura, esservi ulteriori danni), può essere bassa, e, nel caso di specie, con condanne esigue rispetto alla richiesta della Procura, pare che la Sezione ne abbia tenuto conto.

Vi è stato, quindi, un illecito da responsabilità amministrativo-contabile.



# Responsabilità per violazioni contabili

## **Non corretta assunzione di impegni di spesa:**

L'ordinamento degli enti locali richiede espressamente per l'assunzione dell'impegno di spesa (prima fase della gestione della spesa: art. 182 d.lgs 267/2000) la costituzione di un'obbligazione giuridicamente perfezionatasi a carico dell'ente; gli impegni devono dunque essere sorretti dall'esistenza di un previo rapporto obbligatorio, per cui è necessario che siano individuati il creditore ed il debitore e determinato (o comunque determinabile) l'oggetto dell'obbligazione; pertanto la possibilità di adottare una determina di impegno in difetto dell'avvenuto perfezionamento dell'obbligazione che ne funge da titolo era prevista dal previgente ordinamento contabile soltanto in casi eccezionali (cfr. art. 183 c. 5 sui c.d. impegni automatici). Il D.Lgs. 118/2011 prevede l'istituto della prenotazione per impegni relativi a procedure in via di espletamento.

# *fi* Responsabilità per violazioni contabili

Rientrano nei poteri gestionali dei dirigenti responsabili tutte le verifiche attinenti la regolare assunzione di obbligazioni a carico dell'ente per spese di rappresentanza sotto il profilo dell'oggetto, della causa e dei soggetti del rapporto obbligatorio, a fortiori tenendo presenti le indicate caratteristiche di discrezionalità ed eccezionalità che connotano tale tipologia di spese.



## Responsabilità per violazioni contabili

Con sentenza 177/2016 la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per il Lazio, condanna il responsabile dell'Ufficio di Gabinetto del Sindaco, per aver assunto impegni per spese di rappresentanza in violazione del disposto di cui all'art. 183 comma 1 del d.lgs. n. 267/2000, stante la mancata indicazione del soggetto creditore e della specifica causa del pagamento; la successiva liquidazione si correla poi a fatture rimesse dalla Ditta "Per attività istituzionali svolte dall'Ente", di cui non è dato conoscere prestazioni e soggetti beneficiari.

Ne consegue che le somme suddette sono state indebitamente erogate dall'ente locale sulla base di atti posti in essere, in violazione degli univoci obblighi di legge sopra richiamati, con una condotta che si appalesa pertanto connotata dall'elemento soggettivo della colpa grave.

*fi*

# **L'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento**

# *fi* L'indebitamento

Art. 119, VI comma, della Costituzione

Art. 3, commi 17 e 18 della legge 350/2003

Art. 30, comma 15 della legge 289/2002:

*“Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione”*

# *fi* L'indebitamento

*“ai fini della integrazione della fattispecie sanzionatoria in parola è necessario che la delibera di contrarre il mutuo venga portata ad esecuzione mediante la stipula del relativo contratto, non essendo sufficiente, al fine suddetto, la sola adozione della delibera di contrarre il mutuo stesso” in quanto la ratio della norma è quella di “sanzionare la condotta degli amministratori che, agendo in dispregio dei vincoli costituzionali, pongano l'ente territoriale in una situazione di pericolo, quale è quella che si verifica quando vengano minacciati gli equilibri di bilancio dell'ente stesso, così come voluti ed imposti dal legislatore nazionale a tutela degli equilibri più generali della finanza pubblica; equilibri che sono stati costituzionalmente definiti anche in termini di pareggio tra entrate e spese di parte corrente. Ma se così è, deve ritenersi che la situazione di pericolo si verifichi non nel momento in cui viene adottata la delibera, bensì nel momento in cui la delibera viene portata ad esecuzione”.*

Corte dei Conti – sezioni riunite – sentenza 12/2007

# *fi* L'indebitamento

*“la norma, è diretta a sanzionare “la potenziale lesione degli equilibri di bilancio”, prescindendo dalla produzione di un danno, “avendo il legislatore ritenuto meritevole di particolare protezione la regola dell’equilibrio di bilancio anche quando la sua violazione non comporti un danno attuale e concreto valutabile economicamente, ma soltanto il pericolo di disequilibri che incidano negativamente sulla stabilità della finanza pubblica nel suo complesso(...)”.*

Corte dei Conti – sezioni riunite – sentenza 12/2007

# *fi* L'indebitamento

*“l’illecito sanzionato consiste nella decisione degli amministratori di ricorrere all’indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento e si perfeziona con la successiva assunzione del mutuo.*

*Rimane irrilevante, in quanto si colloca al di fuori della norma, ogni, eventuale, ulteriore decisione, dopo l’assunzione del mutuo, in ordine all’effettiva utilizzazione delle disponibilità finanziarie acquisite, in quanto per l’appunto finalizzata a punire comportamenti che cagionano la “mera potenzialità lesiva” degli equilibri di bilancio e non l’effettiva lesione degli equilibri stessi.”*

Corte dei Conti – sezioni riunite – sentenza 12/2007

# *fi* L'indebitamento

*“se è incontestabile che la sanzione vada comminata anche nell'ipotesi in cui, dopo la contrazione del mutuo, allorquando “il pericolo di squilibrio del bilancio si attualizza e diviene concreto”, il successivo impiego effettivo delle risorse sia stato destinato proprio a spese di investimento, -dunque mancando in tal caso un danno risarcibile - è da escludere che la stessa possa essere addossata anche agli amministratori che abbiano poi utilizzato per spese non di investimento le disponibilità finanziarie derivanti dal prestito, rimaste inutilizzate in relazione agli originari impieghi.\*”*

Corte dei Conti – sezioni riunite – sentenza 12/2007

\* La Corte non ha rilevato responsabilità in capo agli amministratori che hanno deliberato un successivo diverso utilizzo del mutuo , in quanto atto meramente esecutivo imitandosi a stabilire nuove modalità di utilizzo del debito già contratto, e sotto il profilo oggetto privo di grave colpevolezza.

*fi*

**Responsabilità per omessa  
acquisizione di entrate/omessa  
riscossione di tributi**

*f*

## omessa acquisizione di entrate/omessa riscossione di tributi

Azione od  
Omissione

*“in tema di condotta omissiva consistente nella mancata riscossione di entrate o nella mancata richiesta di rimborso di somme versate per servizi fruiti da terzi soggetti, il depauperamento del patrimonio pubblico e, quindi,*

danno

*l'evento dannoso concreto ed attuale necessario per l'esercizio dell'azione di responsabilità contabile, si realizza soltanto nel momento in cui la mancata riscossione e l'avvenuto esborso di denaro diventa, rispettivamente, non più effettuabile e non più recuperabile..”*

Corte dei Conti – sez.giurisd. per il Lazio – sentenza 627/2012

*fi*

## **omessa acquisizione di entrate/omessa riscossione di tributi**

In sostanza, deve affermarsi che il danno erariale diventa concreto ed attuale solo quando le somme dovute all'ente locale da parte dei terzi soggetti conduttori degli immobili



**devono considerarsi irrimediabilmente perse  
e non più recuperabili**



## omessa acquisizione di entrate/omessa riscossione di tributi

Le somme dovute a titolo di indennità di occupazione relative, ad esempio, alla mensilità di gennaio dell'anno 2000 sono recuperabili fino al mese di gennaio 2005 (articolo 2948 1 comma n. 2 c.c.); dal mese di gennaio 2005 la perdita della mensilità diventa definitiva per il **maturarsi della prescrizione del diritto sostanziale di credito** e, quindi, si concretizza quel danno erariale che, ai sensi dell'art. 1, c. 2, della legge 20/94, è perseguibile dalla Procura contabile entro il quinquennio decorrente dal giorno in cui questo diritto risarcitorio poteva farsi valere (1° gennaio 2005), salvo eventuale interruzione del decorso del termine di prescrizione dell'azione di responsabilità con specifico atto di costituzione in mora effettuato dall'ente locale creditore o dalla stessa Procura contabile con la notifica dell'invito a dedurre.

**Il termine quinquennale per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa si prescrive in 5 anni e decorre dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso (nella fattispecie la decorrenza dei 5 anni è fissata nel mese di gennaio 2005.**



## **omessa acquisizione di entrate/omessa riscossione di tributi**

Nel periodo intermedio ( 1 gennaio 2000- 1 gennaio 2005) tra la realizzazione della condotta omissiva e la produzione dell'evento dannoso, pur essendo ancora precluso l'esercizio dell'azione di responsabilità da parte della Procura contabile, **l'immediata perdita economica dell'ente pubblico**, oltre a dar luogo alla richiesta di emolumenti accessori alla sorte capitale quando verrà esercitata l'azione di responsabilità,

**costituisce elemento da valorizzare ai fini della responsabilità del singolo convenuto.**



## omessa acquisizione di entrate/omessa riscossione di tributi

Elemento  
caratterizzante della  
colpa grave

la mancata richiesta del canone di locazione alla naturale scadenza da parte del titolare del diritto di credito è elemento caratterizzante quella colpa grave necessaria per fondare una condanna a titolo di responsabilità amministrativa, elemento che viene valutato unitamente al contegno omissivo di colui che ha lasciato decorrere ulteriore tempo senza preoccuparsi di attivare i rimedi recuperatori presenti nell'ordinamento.

Elemento  
caratterizzante della  
colpa grave



## omessa acquisizione di entrate/omessa riscossione di tributi

Per la quantificazione del danno viene quindi valutata:

- la condotta omissiva nella riscossione degli importi alla naturale scadenza;
- la condotta omissiva nella mancata attivazione dei rimedi recuperatori delle somme prescritte

*fi*

# I debiti fuori bilancio



## I debiti fuori bilancio

L'art. 23 comma 5 della legge n. 289/2002 dispone che:

*"I provvedimenti di riconoscimento di debiti posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, sono trasmessi*

- *agli organi di controllo;*
- *alla competente procura della corte dei conti"*



# I debiti fuori bilancio

Finalità della norma:

La Corte Costituzionale, in sede di giudizio di legittimità, ha rilevato come tale norma,

“assoggettando una tipologia di provvedimento indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale e venendo altresì incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni”.



## I debiti fuori bilancio

La particolare fattispecie di danno da soccombenza giudiziaria è caratterizzata da:

- un elemento indiretto, dato dall'antigiuridicità dell'agire amministrativo che ha dato origine al contenzioso determinando quindi la susseguente soccombenza (nelle diverse forme della condanna al risarcimento del danno ovvero della conciliazione con funzione transattiva):
- un elemento diretto, consistente nell'atteggiamento processuale tenuto dalla P.A. – negligenzemente passivo ovvero temerariamente attivo – che abbia aggravato il danno mediante la causazione di maggiori spese processuali.



## I debiti fuori bilancio

### Soccombenza determinata da mancata costituzione in giudizio:

La decisione di non resistere in giudizio rientra astrattamente nel libero apprezzamento rimesso all'organo amministrativo.

Può considerarsi ormai consolidato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui la scelta fatta da un Comune – nell'intendimento di curare i propri interessi – di intraprendere un'azione giudiziale ovvero di resistere a quella intentata da altri, attiene alla sfera della discrezionalità, e quindi, di per sé, non conduce a perseguire, indipendentemente dall'esito della lite, gli autori della scelta sotto il profilo della responsabilità amministrativa, tenuto anche conto che una ragionevole soglia di rischio è comunque implicita in ogni difesa.



## I debiti fuori bilancio

Soccombenza determinata da mancata costituzione in giudizio:

Ma il limite dell'insindacabilità non sussiste invece, e non può, conseguentemente, essere invocato dai presunti responsabili del danno, allorché le scelte discrezionali, da cui sia derivato un danno per le pubbliche finanze, siano contrarie alla legge o si rivelino gravemente illogiche, arbitrarie, irrazionali o contraddittorie

(Corte dei Conti sezione Veneto sentenza 269/2013)

Occorre quindi verificare preliminarmente se la scelta dell'Amministrazione di agire in giudizio o resistere o non costituirsi, valutata ex ante ed in concreto, abbia i requisiti per apparire palesemente irrazionale, incongrua, infondata, se non temeraria



# I debiti fuori bilancio

Soccombenza determinata da mancata costituzione in giudizio:

A seguito di giudizio instaurato da deliberazione di riconoscimento di debito fuori bilancio, il Sindaco, responsabile anche del servizio finanziario, è stato condannato a risarcire il danno procurato all'ente a seguito di contenzioso nato da cartella esattoriale ICI, vittoriosamente impugnata dal contribuente. Nonostante il ricorso sia stato ritualmente notificato, il Comune non ha esercitato i poteri di autotutela e non si è neanche costituito in giudizio.

Non solo, ma non si è adoperato per l'esecuzione della sentenza di condanna e parimenti è risultato essere contumace nel successivo giudizio di ottemperanza.



## I debiti fuori bilancio

Soccombenza determinata da mancata costituzione in giudizio:

Trattandosi di contenzioso tributario la cui rappresentazione processuale spettava, per espressa previsione statutaria al funzionario comunale responsabile del relativo tributo, senza costi aggiuntivi per l'ente, la mancata costituzione in giudizio integra una condotta semplicemente inerte che,

*“lungi dall'essere ispirata da valutazioni strategiche insindacabili ..., si risolve nel mancato adempimento a specifici doveri di servizio.”*

Corte dei Conti - sez.giurisd. Molise – n. 33/2016

# fi

## I debiti fuori bilancio

Soccombenza determinata da mancata costituzione in giudizio:

*“Il descritto atteggiamento, già inizialmente censurabile, è poi sconfinato nell’inerzia colpevole di fronte alla notifica della sentenza esecutiva che definiva la questione, della successiva diffida ad adempiervi e, infine, della comunicazione del consequenziale giudizio di ottemperanza.*

*Già solo il primo dei menzionati atti avrebbe imposto l’attivazione immediata della procedura di cui all’art. 194 D. Lgs. n. 267/2000 di riconoscimento della legittimità del debito derivante dalla notificata soccombenza giudiziaria.”*

(in disparte ogni altra considerazione sulla grave violazione degli obblighi contabili perentoriamente fissati dagli artt. 191 e ss. del citato Tuel).

*colpa grave quale elaborata dalla giurisprudenza contabile, in termini di condotta caratterizzata da un comportamento connotato da notevole negligenza, imprudenza, imperizia, posto in essere senza l’osservanza di quel livello minimo di diligenza che il caso concreto richiede.*



# I debiti fuori bilancio

## Soccombenza derivante da giudizio:

- Debito fuori bilancio emergente da sentenza TAR che accoglieva il ricorso in ottemperanza presentato per l'esecuzione del decreto ingiuntivo;
- Perdurando l'omissione di pagamento del credito anche dopo la scadenza del termine previsto nella sentenza del giudice amministrativo, all'esecuzione del giudicato si provvedeva con l'intervento del commissario ad acta.



**Danno** relativo alle spese di giudizio dinanzi al TAR,  
interessi e compenso per il commissario



# I debiti fuori bilancio

Soccombenza derivante da giudizio:

**Omissione** degli atti di liquidazione del credito derivante da decreto ingiuntivo

Responsabilità da addebitare al responsabile del settore lavori pubblici per avere con **colpa grave** disatteso ai propri doveri di servizio (art. 18 T.U. Impiegati dello Stato). Omissione tanto negligente da non poter essere altrimenti scusata.

*Corte dei Conti - sez.giurisd. Calabria – sentenza n. 111/2016*



# I debiti fuori bilancio

Soccombenza derivante da giudizio:

Esimente dettata dall'indisponibilità delle somme nei capitoli di bilancio a propria disposizione

Ben potendo in generale verificarsi che in un dato momento della gestione finanziaria i capitoli di spesa si presentino incapienti rispetto al contingente fabbisogno di competenza e di cassa, ad avviso del Collegio è ragionevole ritenere che se il responsabile dell'adozione dell'atto di liquidazione fosse stato nella impossibilità di procedere per quanto di sua competenza, avrebbe, però, avuto il dovere di farlo presente agli organi di indirizzo amministrativo affinché per il tramite del servizio finanziario si apportassero i necessari correttivi agli stanziamenti dei capitoli a sua disposizione.

*fi*

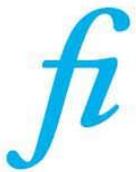
# **Responsabilità per dissesto**



## La responsabilità degli amministratori in tema di dissesto

La dichiarazione di dissesto finanziario costituisce un evento eccezionale e patologico della vita dell'Ente locale, con la conseguenza che alla relativa dichiarazione, a tenore dell'art. 244 del D. Lgs. 267 del 2000, può farsi luogo solo all'esito dell'accertamento della specifica incapacità di assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero dell'esistenza nei confronti dell'Ente di crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non possa validamente farsi fronte con le modalità di cui agli articoli 193 e 194 del T.U.E.L..

La decisione di dichiarare lo stato di dissesto, pertanto, non è frutto di una scelta discrezionale dell'Ente, rappresentando piuttosto una determinazione vincolata ed ineludibile in presenza dei presupposti di fatto individuati dal legislatore



# La responsabilità degli amministratori in tema di dissesto

D. Lgs. 149/2011, art. 6:

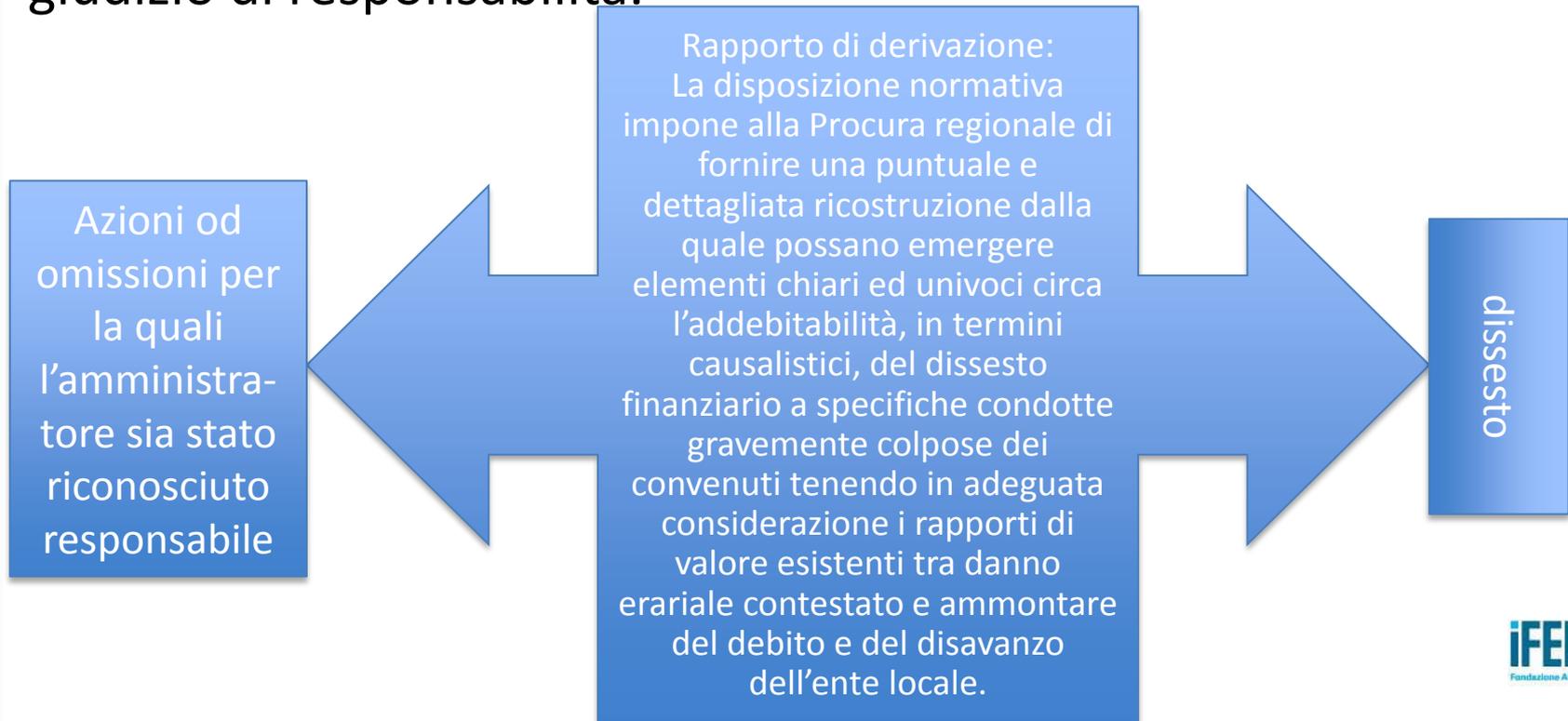
## **Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco**

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della L. 14 gennaio 1994, n. 20, gli amministratori che la Corte dei conti ha riconosciuto responsabili, anche in primo grado, di danni cagionati con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario, non possono ricoprire, per un periodo di dieci anni, incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati, ove la Corte, **valutate le circostanze e le cause che hanno determinato il dissesto, accerti che questo è diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile.** I sindaci e i presidenti di provincia ritenuti responsabili ai sensi del periodo precedente, inoltre, non sono candidabili, per un periodo di dieci anni, alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di Giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo. Non possono altresì ricoprire per un periodo di tempo di dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici.



# La responsabilità degli amministratori in tema di dissesto

A seguito dell'adozione della dichiarazione di dissesto la Corte valuta l'esistenza di un rapporto di diretta inferenza tra il dissesto e le specifiche condotte illecite realizzate dagli amministratori, già condannati in primo grado in sede di giudizio di responsabilità.



# Grazie per l'attenzione

**Ivana Rasi**

e-mail ([ivana.rasi@virgilio.it](mailto:ivana.rasi@virgilio.it))

**I materiali saranno disponibili su:  
[www.fondazioneifel.it/formazione](http://www.fondazioneifel.it/formazione)**



@Formazioneifel



Facebook



Youtube