

Pubblicato il 26/04/2019

N. 00688/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00374/2016 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Prima

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 374 del 2016, proposto da Melissa Scozzi, rappresentata e difesa dall'avvocato Vincenzo Parato, con domicilio eletto presso il suo studio in Lecce, via 95 Rgt. Fanteria, n. 19;

contro

Comune di Squinzano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Rizzelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della nota prot. n. 20661 del 22.12.2015 della città di Squinzano, Settore Urbanistico con cui è stata riscontrata l'istanza-diffida del 26.11.2015; di ogni atto presupposto, collegato, consequenziale e comunque incompatibile con le richieste di cui al presente ricorso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Squinzano;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 aprile 2019 la dott.ssa Francesca Ferrazzoli e uditi per le parti i difensori come da verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. I fatti oggetto della odierna controversia sono i seguenti.

La sig.ra Scozzi Melissa si è aggiudicata la concessione di cui all'avviso pubblico del 20 dicembre 2013 avente ad oggetto l'uso dell'impianto sportivo comunale sito in Squinzano, piazza Sen. Pulli, ed il successivo primo maggio 2004 ha sottoscritto il relativo contratto.

Con istanza pervenuta al Comune di Squinzano il 2 dicembre 2015, l'odierna esponente ha formulato presso l'Ente civico richiesta di adozione della deliberazione di riconoscimento di debito fuori bilancio e conseguenziale emissione di mandato di pagamento, per il ristoro delle spese sostenute *“per lo smontaggio e la manutenzione del vecchio manto erboso dell'impianto sportivo di Piazza Sen. Pulli ottenuto in gestione nei mesi scorsi?”*, asserendo che le predette attività non erano previste nel contratto.

Con nota prot. 20661 del successivo 22 dicembre, il Responsabile del settore lavori pubblici, in riscontro alla domanda della Scozzi, ha disconosciuto il diritto di credito della esponente, rilevando come la stessa avesse agito nell'adempimento dei suoi obblighi relativi all'affidamento della gestione dell'impianto sportivo ed al relativo contratto e Relazione tecnica costituente parte integrante del Progetto posto a base dell'offerta.

Avverso detta nota è insorta la sig.ra Scozzi, proponendo il presente ricorso e chiedendo l'annullamento del provvedimento e l'accertamento dell'obbligo del Comune resistente all'avvio del procedimento ex art. 194 TUEL 267/2000 ai fini del riconoscimento del debito fuori bilancio.

La ricorrente ha articolato il seguente motivo di ricorso: *“Violazione di legge: mancata applicazione del combinato disposto di cui agli artt. 191 e 194 comma 1 lett. e) T.U. 267/2000; difetto di istruttoria; violazione dei doveri di buona e corretta*

amministrazione; violazione del giusto e corretto procedimento; erronea presupposizione di fatto e di diritto. Eccesso di potere – perplessità; illogicità e contraddittorietà”.

In sintesi, secondo la prospettazione della ricorrente, il Responsabile dell'ufficio tecnico si sarebbe arrogato un potere non suo, omettendo di avviare il formale procedimento amministrativo *ex lege* previsto per i debiti fuori bilanci, sostituendosi all'organo consiliare.

Il Comune si è costituito, contestando tutto quanto *ex adverso* dedotto perché infondato in fatto ed in diritto.

In particolare, la difesa dell'Ente civico ha evidenziato che la prestazione per la quale viene richiesto il pagamento deve essere ricondotta agli obblighi contrattualmente assunti dalla Scozzi e, conseguentemente, ha negato la sussistenza del diritto di credito.

Alla camera di consiglio del 3 aprile 2019, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è fondato e deve essere accolto limitatamente alla dichiarazione dell'obbligo del Comune di attivare il procedimento di cui agli articoli 191 e 194 del TUEL 267/2000.

3. Queste le principali norme che trovano applicazione nella fattispecie in esame.

- art. 191 TUEL: *“1. Gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria di cui all'art. 153, comma 5. Nel caso di spese riguardanti trasferimenti e contributi ad altre amministrazioni pubbliche, somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali, il responsabile del procedimento di spesa comunica al destinatario le informazioni relative all'impegno. La comunicazione dell'avvenuto impegno e della relativa copertura finanziaria, riguardanti le somministrazioni, le forniture e le prestazioni professionali, è effettuata contestualmente all'ordinazione della prestazione con l'avvertenza che la successiva fattura deve essere completata con gli estremi della suddetta comunicazione. Fermo restando quanto disposto al comma 4, il terzo interessato, in mancanza della comunicazione, ha facoltà di non eseguire la prestazione sino a quando i*

dati non gli vengano comunicati. 2. Per le spese previste dai regolamenti economici l'ordinazione fatta a terzi contiene il riferimento agli stessi regolamenti, alla missione e al programma di bilancio e al relativo capitolo di spesa del piano esecutivo di gestione ed all'impegno. 3. Per i lavori pubblici di somma urgenza, cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile, la Giunta [qualora i fondi specificamente previsti in bilancio si dimostrino insufficienti,] 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. 4. 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'art. 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”;

- art. 194 TUEL: “1. 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 derivanti da” ... “e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza”.

4. Tanto premesso, si evidenzia che il debito fuori bilancio rappresenta una obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali.

La disciplina contenuta negli artt. 191 e 194 del T.U. approvato con D.L.vo 267 del 2000 impone, come visto, agli enti locali di valutare e apprezzare eventuali prestazioni rese in loro favore, ancorché in violazione formale delle norme di contabilità (*ex plurimis*: C. di St. 4143/2014; C. di St. n. 6269/2013).

L'ordinamento, in tal modo, persegue il fine di garantire il riconoscimento di debiti per prestazioni e servizi resi in favore dell'ente locale che, benché privi di titolo, siano considerati utili per l'amministrazione, recependo al riguardo una progressiva elaborazione giurisprudenziale della Corte di Cassazione (cfr., ad es., Sez. civ. III, 3 agosto 2000 n. 10199; Sez. civ. I, 2 aprile 2009 n. 8044 e 26 marzo 2009 n. 7298) e della Corte dei Conti (cfr., ad es., Sez. contr., 28 luglio 1995 n. 101) e stabilendo che sono permanentemente sanabili i debiti derivanti da acquisizioni di beni e servizi, relativi a spese assunte in violazione delle norme giuscontabili per la parte di cui sia accertata e dimostrata l'utilità e l'arricchimento che ne ha tratto l'ente locale, sempreché rientrino nelle funzioni di competenza dell'ente.

Il riconoscimento del debito fuori bilancio è diretto esclusivamente a sanare irregolarità di tipo contabile, rispondendo all'interesse pubblico alla regolarità della gestione finanziaria dell'ente, ma non può in alcun modo sopperire alla mancanza di una obbligazione validamente sorta.

Secondo consolidato orientamento giurisprudenziale, dal quale non si ravvisano ragioni per discostarsi, *“il riconoscimento del debito fuori bilancio costituisce un procedimento comunque dovuto, come si desume dall'art. 194 del t.u. approvato con d.lg. 267 del 2000, il cui esito non è peraltro vincolato e al quale l'amministrazione non può pertanto sottrarsi attraverso una semplice e immotivata comunicazione di un qualunque ufficio, essendo invece necessario un procedimento ad hoc, la cui proposta va formulata al responsabile del servizio competente per materia che dovrà accertare l'eventuale, effettiva utilità che l'ente ha tratto dalla prestazione altrui?”* (C. di St. n. 4143/2014).

La proposta deve essere seguita da un'attività istruttoria formalizzata dal responsabile anzidetto in una relazione che contiene i riferimenti della situazione debitoria dell'ente eventualmente da riconoscere e che illustra - o

meno - la sussistenza dei requisiti oggettivi richiesti per il legittimo riconoscimento di ciascun debito, ovvero l'utilità e l'arricchimento per l'Ente di servizi acquisiti nell'ambito dell'espletamento di servizi di competenza. Sulla relazione si deve infine pronunciare l'organo consiliare con propria deliberazione, la cui adozione conclude il procedimento (C. di St. n. 4143/2014; C. di St. n. 6269 del 2013).

I presupposti in presenza dei quali è necessario il ricorso all'istituto della deliberazione del Consiglio Comunale di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio sono tipizzati nell'elencazione di cui al predetto art. 194 TUEL, non potendosi invece invocare il ricorso all'analogia in casi assimilabili.

5. Orbene, osserva il Collegio che la ricorrente chiede il ristoro delle spese sostenute *“per lo smontaggio e la manutenzione del vecchio manto erboso dell'impianto sportivo di Piazza Sen. Pulli ottenuto in gestione nei mesi scorsi”*.

La fattispecie in esame è riconducibile, dunque, all'art. 194 comma 1 lett. e) *“acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza”*.

Trattasi, quindi, di una delle ipotesi tipizzate dal legislatore per le quali sussiste l'obbligo dell'Amministrazione di avviare il procedimento di cui agli articoli 191 e 194 TUEL.

Conseguentemente, il provvedimento impugnato con il quale il Responsabile del settore lavori ha disconosciuto il diritto di credito della ricorrente si palesa illegittimo per incompetenza, avendo esercitato il Dirigente un potere che invece spetta *ex lege* all'organo consiliare.

Per quanto sin qui esposto, in disparte qualunque considerazione circa la fondatezza della istanza citata, il provvedimento impugnato deve essere annullato e deve essere dichiarato l'obbligo del Comune resistente di procedere all'avvio del procedimento di cui agli articoli 191 e 194 TUEL.

6. Alla luce delle superiori considerazioni, il ricorso in esame appare fondato e deve essere accolto, con le precisazioni di cui si è detto.
7. Sussistono i presupposti per compensare le spese legali, in ragione dell'accoglimento della domanda solo per profili formali.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, dichiara l'obbligo del Comune di Guagnano di avviare il procedimento di cui agli articoli 191 e 194 TUEL.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 3 aprile 2019 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Pasca, Presidente

Ettore Manca, Consigliere

Francesca Ferrazzoli, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Ferrazzoli

IL PRESIDENTE
Antonio Pasca

IL SEGRETARIO