

IL RICONOSCIMENTO DI DEBITO A SEGUITO DI ESECUZIONE DEI CONTRATTI DI CUI ALL'ART3 C.1 LETT. F) BIS E TER DELLA L. n.20 DEL 14/1/1994 IN CASO DI RIFIUTO DEL VISTO DI LEGITTIMITA' DA PARTE DELLA CORTE DEI CONTI.

Come è risaputo il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, si esplica tramite l'apposizione del visto e la successiva registrazione dell'atto nei propri registri e per l'effetto sono state ritenute *"nulle le clausole contenute in un atto amministrativo che prevedono un'esecuzione anticipata dell'atto medesimo, nelle more della conclusione del procedimento di controllo"*.¹

Di tal che il visto nell'accertare la conformità a legge del provvedimento esaminato, è un atto autonomo di natura dichiarativa che consente l'esplicarsi degli effetti del provvedimento stesso che altrimenti, pur esistendo, sin al momento della sua apposizione, rimarrebbe inapplicato.

Tuttavia il cennato principio può trovare, in casi del tutto eccezionali e limitati, un temperamento al fine di agevolare l'azione amministrativa e di garantirne la continuità.

Il temperamento è dato dalla possibilità di porre in esecuzione il contratto prima della conclusione del procedimento del controllo purché questo sia stato attivato mediante la effettiva trasmissione degli atti alla Corte dei conti², senza soluzione di continuità. In questo caso gli effetti del contratto ove il controllo si concluda positivamente, retroagiscono al momento della formazione dell'atto.

Ma nel caso che il controllo si concluda negativamente e cioè con il rifiuto del visto *quid iuris?*

Il mancato visto di legittimità, come evidenziato, facendo venire meno l'efficacia dell'atto e del connesso contratto ne determina la nullità, e per l'effetto, secondo una giurisprudenza della magistratura contabile, *"coloro che dessero esecuzione assumono personalmente ogni responsabilità inerente e conseguente alla mancata registrazione"*.³

A prescindere, per il momento, da questa affermazione che, nella parte terminale della presente trattazione si vedrà che ora risulta essere temperata, si ritiene di generare l'argomentazione, per fondare la *pars costruens* del pensiero che qui si intende avanzare per rispondere al quesito, all'istituto del "riconoscimento di debito" evidenziando che il pensiero è rivolto al contesto giuscontabile anziché civilistico sebbene a questo sia connesso per scongiurare *l'actio de in rem verso*.

Invero il "riconoscimento di debito" è individuato dalla dottrina e dalla giurisprudenza contabile, nell'ambito della gestione "dei debiti fuori bilancio".

La normativa di dettaglio è riconducibile all'ordinamento contabile degli Enti Locali in cui la norma dell'art.194 del TUEL, attribuisce al riconoscimento del debito un proprio significato, atteso che è collegato ad espresse eccezionali ipotesi debitorie relative a circostanze impreviste e imprevedibili che non hanno consentito di adottare le ordinarie procedure.

¹ Cfr. Corte dei conti sez.controllo deliberazione n.14 del 10/2/2000

² Sezione di controllo regionale per la Lombardia n. 442/2007 e per la Basilicata n.5/2008

³ Cfr. Corte dei conti sez. controllo per la Lombardia n. 442/2007

In questo ambito, il "riconoscimento di debito", da parte dell'Ente, investe la patologia della spesa ed è generativo di obbligazioni in capo all'amministrazione e in quanto tale può *"assumersi quale atto rientrante nella categoria degli atti sostitutivi dei contratti"*⁴.

Il riconoscimento del debito in ambito pubblicistico è di natura provvedimentoale e, come suggerisce la sua formulazione verbale, sta a significare la volontà dell'amministrazione di considerare come valido e fondato ovvero di accettare a posteriori, sulla base di una ricognizione ovvero di un accertamento, come legittimo il debito assunto su una procedura della spesa stessa viziata, al fine di scongiurare, per l'ingiustificato arricchimento ove dal bene o dal servizio l'amministrazione abbia tratto utilità, *l'actio de in rem verso* o, eventualmente l'azione di risarcimento a titolo di responsabilità precontrattuale, da parte del terzo contraente. Tale azione ha carattere sussidiario e non è praticabile *" il riconoscimento del debito laddove esiste già un legittimo rapporto contrattuale che di se esclude che la locupletazione sia avvenuta senza giusta causa"*.⁵

La ricognizione quindi, in tema di contratti, è consentita solo quando il rapporto contrattuale non sia legittimo e il bene o il servizio acquisito rientrino nell'*utilitas* del fine pubblico conseguito. Il debito deve trovare fondamento sulla effettiva utilità che l'ente ha tratto dalla prestazione del terzo creditore ovvero *"nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza"* e sulla condotta di chi ha originato tale situazione per accertare le ragioni in base alle quali non è stata rispettata la procedura, anche al fine di accertare eventuali responsabilità.

Il debito, perché possa essere riconosciuto, deve corrispondere ai seguenti criteri:⁶

- certezza, cioè effettiva esistenza dell'obbligazione di dare;
- liquidità, nel senso che deve essere individuato il soggetto creditore, il debito sia definito nel suo ammontare e l'importo sia determinato o determinabile mediante una semplice operazione di calcolo aritmetico;
- esigibilità, nel senso che il pagamento non sia dilazionato da termine o subordinato a condizione.

In definitiva l'istituto del riconoscimento del debito, si configura quale frutto di definizioni dottrinarie e giurisprudenziali⁷, come *"obbligazioni giuridiche verso terzi di pagamento di una somma di denaro che grava sull'ente, assunta in violazione di norme giuscontabili"* e più precisamente, per non avere l'ente assunto obbligazioni ritualmente sotto il profilo del diritto amministrativo e dell'ordinamento giuscontabile, e più in particolare per avere l'ente assunto le obbligazioni senza far luogo a regolare impegno.

Sulla base di tale linea ragionativa, si tratta di stabilire se la connotazione ontologica del "riconoscimento di debito", può attagliarsi anche negli atti e contratti di cui all'art.3 c.1 lett. f bis) atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.

⁴ Cfr. Sez. Controllo del. 20/1/1977

⁵ Cfr. Corte dei conti sez. controllo n.519/1973 e Cass.Civ. n. 9531 1996

⁶ Cfr. Circolare Ministero degli Interni n.21 del 20/9/1993

⁷ Corte dei Conti deliberazione n. 30 del 24/11/1986

165, e successive modificazioni e f ter) atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

In questo caso il riconoscimento del debito si configura per l'inefficacia del contratto dovuta al mancato visto da parte della Corte dei conti sul provvedimento comprensivo dell'impegno di spesa ad esso presupposto e connesso. Il rifiuto del visto sull'atto amministrativo attributivo di efficacia al contratto nonché sul contratto stesso, opera il suo automatico travolgimento sulla base del rilievo della sussistenza di una connessione funzionale fra la fase procedimentale pubblicistica e la fase privatistica della stipula del contratto.

Invero il contratto diviene inefficace per il venire meno del presupposto legale del provvedimento riconducendo l'effetto al principio *simul stabunt simul cadent*; ossia l'atto presupposto posto a monte implica il travolgimento dell'atto consequenziale posto a valle. L'inefficacia del contratto, in sintesi, è un'inidoneità che non interferisce sulla struttura del contratto ma sulla sua funzionalità per effetto di una interferenza esogena, mediata dalla pronuncia di rifiuto del visto di interessi giuridici di rango poziore relativi alle norme fondanti il provvedimento sottoposto a controllo e incompatibili con l'interesse civilistico del negozio. Questi interessi giuridici che pongono in posizione deteriore gli interessi del contratto, traggono origine da un interesse generale costituzionalmente tutelato del buon andamento posto a fondamento dell'azione amministrativa.

E se il contratto, ancorché inefficace, abbia avuto un principio di esecuzione o per anche è terminato, assume comunque rilevanza giuridica di natura "costitutiva" del rapporto obbligatorio fra l'amministrazione e la controparte; rapporto che non può prescindere dalla valutazione di tutti gli elementi cc.dd. costitutivi del debito, generato dal servizio reso, rappresentati dalla certezza, liquidità ed esigibilità.

L'Amministrazione avendo assentito l'esecuzione del contratto prima del verificarsi della condizione legittimante lo stesso e che di fatto, nella nostra ipotizzata fattispecie, non si è verificata per il rifiuto del visto di legittimità con la conseguente inefficacia del contratto, si trova, parte contrattuale debitrice avendo comunque ricevuto un servizio che, se riconosciuto utilizzabile perché reso conformemente al dettato contrattuale, è fonte di indebito arricchimento.

La spesa che ne deriva, essendo priva dell'impegno giuridico caducato dal rifiuto del visto di legittimità sul provvedimento, costituisce "spesa fuori bilancio" e perché sia liquidata è necessario il riconoscimento del debito.

Così definiti gli elementi archetipi del riconoscimento del debito è necessario soffermare l'attenzione sull'aspetto applicativo onde delineare i profili della sua fisiologia e della sua patologia. A questo punto assume rilievo l'art.23 c.5 della Legge n. 289/2002 (legge finanziaria 2003) che prevede l'obbligo delle Amministrazioni pubbliche di cui all'art.1 comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 " di trasmettere i provvedimenti di riconoscimento di debito agli organi di controllo e alla Procura della Corte dei Conti ".

Il cennato articolo intendendo richiamare l'attenzione di tutti i soggetti rientranti nella vasta

gamma della Pubblica Amministrazione, tra i quali gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istruzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali regionali e locali, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale" è da ritenere integrativo degli ordinamenti degli enti locali o innovativo per i restanti ordinamenti che, nell'ampio quadro plurisoggettivo della P.A. delineati dal richiamato art.1 c.2 del D.Leg.vo 165 siano, per caso, sprovvisti di una previsione di controllo nei confronti dei menzionati atti di riconoscimento di debito".⁸

La ratio della norma va ricercata nella volontà del Legislatore di rendere obbligatoria la denuncia alla Corte dei Conti al fine " di porre una remora al ricorso frequente a tale istituto giuridico da parte della Pubblica Amministrazione", sia sotto il profilo della "illegittimità" che sotto il profilo della "illiceità". Sotto il profilo della "illegittimità" dell'atto di riconoscimento derivante dall'eventuale presenza di vizi che lo rendano censurabile e sanzionabile e sotto il profilo della "illiceità" per il pericolo del "danno erariale".

Il succitato art. 23 ha anche superato il vaglio di costituzionalità⁹, nell'occasione, il Giudice delle leggi ha avuto modo di precisare in ordine ai provvedimenti di riconoscimento di debito, che essi sono "una tipologia di provvedimento indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione" e in quanto tale il riconoscimento di debito " è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni".

Proseguendo nella disamina, l'istituto del riconoscimento del debito dalla giurisprudenza della Corte dei conti è stato ricondotto nell'area dei contratti passivi dello Stato di cui all'art.3 c.1 lett. g) della L.n. 20/1994 e ha stabilito la competenza del controllo preventivo di legittimità degli atti di riconoscimento di debito per il fatto che questi "producono effetti equivalenti a quelli dei contratti".¹⁰ La corte ha altresì stabilito che "non sono assoggettabili al controllo preventivo di legittimità di questa Corte i provvedimenti di riconoscimento di debito emanati dagli Organi dello Stato, inferiori, per somma, ad un decimo della soglia comunitaria, analogamente ai contratti passivi dello Stato stesso, secondo la regola di cui all'art.3 lett.g) ultimo periodo, della legge n. 20 del 1994".¹¹

Così inquadrata, nell'ambito giurisprudenziale e del diritto positivo la questione della competenza della Corte ad esaminare i provvedimenti di riconoscimento di debito relativi ai contratti passivi assoggettati al suo controllo preventivo ai sensi della lett. g) del citato art. 3, si può pervenire a sciogliere la riserva se il riconoscimento di debito si attaglia anche alle nuove tipologie di contratti indicati alla precedente lett. f) bis e ter, atteso che anche questi sono

⁸ Cfr. Corte dei conti Sezione centrale di controllo n.17 4 dicembre 2003

⁹ Cfr. Corte Costituzionale n.64/2005

¹⁰ Cfr. Corte dei Conti n.74 27 settembre 1994

¹¹ Cfr. Corte dei conti sez. controllo n. 17 04/12/1983

assoggettati al controllo preventivo (non applicabile per gli Enti locali territoriali e per le rispettive articolazioni¹²).

Siccome l'introdotta controllo, nel corpus dell'art.3 della L.n.20/1994, è rivolto a presidio della corretta gestione della spesa pubblica, e tenuto altresì conto anche dell'*eadem ratione materiae* relativa al controllo di contratti anche questi passivi come quelli di cui alla successiva lett.g), si ritiene che la Corte sia competente ad esaminare, per il preventivo controllo di legittimità, anche i provvedimenti di riconoscimento di debiti relativi a queste nuove tipologie di contratti.

Per quanto riguarda invece il profilo del valore del contratto, il legislatore non ha espressamente posto alcun limite al controllo, come *ex ad verso* sussiste per il controllo preventivo di legittimità nella generale materia dei contratti per servizi e forniture di cui al più volte citato art. 3 lett.g) della L.20/1994. Voler restringere, *per relationem*, il controllo ai soli atti di notevole importo, tra l'altro ragionevolmente impossibile per quanto riguarda la tipologia contrattuale in questione, si vanificherebbe, come ha affermato la Sezione centrale di controllo nella recente deliberazione¹³ "*la finalità del legislatore di monitorare e contenere la spesa per collaborazioni e consulenze*". Pertanto sulla base di questo autorevole pensiero si può ben dire che non sussiste alcun limite di valore ai fini del controllo di legittimità relativo al provvedimento di "riconoscimento del debito".

Passando al profilo "patologico", lo stesso atto, per effetto del citato art.23 della L.282/2002, dovrà essere trasmesso anche alla competente Procura della Corte dei conti per la valutazione di eventuale patologia dell'atto di riconoscimento di debito configurante illeciti produttivi di danno erariale, in particolare se nonostante il riconoscimento del debito, per scongiurare *l'actio de in rem verso*, l'amministrazione abbia comunque tratto un pregiudizio economico.

Dal dato letterale dell'art.23 emerge che l'invio dell'atto alla Procura involge due profili: quello procedurale e quello del merito, per i quali non è inopportuno avanzare, in conclusione della trattazione, alcune osservazioni correlate alle ultime novità normative che circoscrivono i due profili.

Il profilo procedurale emerge dall'art.17, comma 30 ter, del D.L. n. 78/2009, convertito in legge n. 102/2009, nel testo risultante dalle modificazioni introdotte dall'art. 1 del D.L. n. 103/2009, convertito in legge n. 141/2009 nella parte in cui l'attività istruttoria della Procura prescinde dalla "*specifica e concreta notizia di danno*" se le attività sono "*direttamente sanzionate dalla legge*", intendendosi per "*sanzionate anche sancite ovvero approvate*"¹⁴ rimanendo così immuni dalla nullità dell'azione prevista dallo stesso art.17 comma 30 ter qui citato.

Invero l'azione della Procura, traendo origine dall'invio del provvedimento di riconoscimento di debito da parte dell'Amministrazione in adempimento della disposizione di cui all'art.23

¹² Cfr. Corte dei conti sez.centrale controllo deliberazione n. 20 del 12/11/2009

¹³ Cfr. Corte dei Conti sez. centrale per il controllo di legittimità deliberazione n.20 del 12/11/2009

¹⁴ Cfr. corte dei Conti Sez. Giurisdizionale della Basilicata n.1/2010

“sancita ovvero approvata” dalla legge n.282/02, costituisce, quindi, un “doveroso approfondimento istruttorio su una notizia che lo stesso legislatore ha qualificato come necessaria di detto approfondimento, diversamente opinando non si capisce a quale fine lo stesso legislatore avrebbe imposto la trasmissione degli atti del tipo all’esame alla Procura contabile.”¹⁵

Il secondo profilo, quello del merito, è riferibile all’art.17 comma quater, dello stesso D.L. n. 78/2009, convertito in legge n. 102/2009 che ha apportato delle modificazioni all’art. 1 della Legge n.20 del 14/1/1994.

In questo caso la valutazione della condotta, da parte della Procura, ove il provvedimento del riconoscimento di debito abbia superato il vaglio di legittimità, non potrà non tenere conto della nuova espressione normativa: *“In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall’emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell’esercizio del controllo”.*

Dr.Vito Quintaliani

¹⁵ Cfr. corte dei Conti Sez. Giurisdizionale della Basilicata n.1/2010