



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza in camera di consiglio del 14 giugno 2023 composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Adriana LA PORTA	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario - relatore
Antonio TEA	Referendario
Antonino CATANZARO	Referendario
Massimo Giuseppe URSO	Referendario
Giuseppe DI PRIMA	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (*Approvazione dello Statuto della Regione siciliana*), convertito nella legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2;

VISTO l'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (*Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*);

VISTA la deliberazione adottata dalle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000 recante il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*;

VISTO l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SSRR/PAR, in data 30 settembre 2013, delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta del Comune di Lampedusa e Linosa (AG) prot. n. 7558 del 8 maggio 2023, inoltrata tramite p.e.c. e assunta a prot. Cdc n. 4424 in data 9 maggio 2023;

VISTA l'ordinanza n. 71 del 12 giugno 2023 del Presidente della Sezione di controllo di convocazione del Collegio per l'odierna adunanza in camera di consiglio;

UDITO il relatore, Primo Referendario Tatiana Calvitto,
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto in

FATTO

Con la nota descritta in epigrafe, il Sindaco del Comune di Lampedusa e Linosa, a norma dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, premessi i tratti generali della disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio da parte dell'organo consiliare, con particolare riguardo alla fattispecie prevista dall'art. 194, comma 1, lett. e), del TUEL concernente l'«*acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191 del TUEL, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza*», chiede l'ausilio consultivo di questa Sezione di controllo circa la portata applicativa della norma in questione nelle ipotesi di invalidità del contratto per vizi comportanti la sua nullità, sulla base della considerazione che «*il legislatore [...] non sembra aver chiarito se tale potere [di riconoscimento], che la giurisprudenza amministrativa riconduce all'esercizio di discrezionalità amministrativa, possa essere attuato anche nei casi in cui non solo siano state violate le norme giuscontabili sulla previa registrazione dell'impegno di spesa, ma anche laddove il contratto con il privato contraente risulti viziato da nullità testuale o virtuale (come nel caso di violazione della forma scritta in modalità digitale prevista ad substantiam per i contratti d'appalto dall'art. 32 comma 12 del d.lgs. 50/2016), risultando civilisticamente nullo*».

Al fine di chiarire meglio il dubbio esegetico scaturente dalla disposizione, il richiedente osserva che, ove si valorizzi la parte del precetto che consente il riconoscimento «*nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente*», sembrerebbe non sussistere un impedimento giuridico all'adozione dell'atto di competenza dell'organo consiliare a fronte

di un contratto affetto da nullità per violazione della disciplina civilistica sostanziale, se della sua esecuzione si sia avvantaggiata comunque la pubblica amministrazione in relazione a prestazioni riconducibili «*all'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza*».

Ove, invece, fosse privilegiata l'interpretazione del precetto in aderenza alla sua formulazione letterale, il procedimento di riconoscimento sembrerebbe imprescindibilmente ancorato al presupposto della «*violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191*», ossia dell'assunzione delle obbligazioni al di fuori del corretto procedimento contabile di spesa, senza potersi conseguentemente estendere anche alle ipotesi del contratto affetto da vizi sostanziali di nullità. Salvo, tuttavia, voler considerare che, in questo caso, l'individuazione della copertura finanziaria e la riconduzione dell'obbligazione al sistema di bilancio possa avere efficacia sanante anche del vizio di nullità.

Considerato in

DIRITTO

1. Occorre preliminarmente scrutinare la sussistenza delle condizioni di ammissibilità per l'esercizio della funzione consultiva di questa Sezione di controllo, a norma dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

1.1. Con riguardo al profilo soggettivo dell'organo richiedente il parere, il Collegio richiama, in linea generale, la costante esegesi di questa magistratura contabile circa l'affermazione del carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati (c.d. "*legittimazione soggettiva esterna*"), riprodotta nel contenuto dispositivo della citata norma (Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane), e dell'organo cui riconoscere il potere rappresentanza dell'Ente (c.d. "*legittimazione soggettiva interna*"), come ribadito in più occasioni in sede nomofilattica (*ex plurimis*, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG e n. 13/AUT/2007).

Nel caso di specie, la richiesta è ammissibile in quanto formulata dal Sindaco nella qualità di legale rappresentante del Comune istante, ai sensi dell'art. 50, comma 2, del TUEL (Sezione delle Autonomie, *Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva* deliberati nell'Adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati, tra gli altri, con deliberazione n. 9 del 4 giugno 2009).

1.2. Per gli aspetti concernenti il profilo oggettivo, il Collegio ritiene che il quesito in esame investa uno degli ambiti compresi nel perimetro della nozione di *contabilità pubblica* (secondo gli indirizzi espressi dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5 del 10 marzo 2006, e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010), in quanto l'attivazione della funzione è stata sollecitata in ordine alla materia della gestione dei procedimenti di spesa, a fronte di obbligazioni giuridiche passive sorte in violazione delle disposizioni concernenti l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, tali da originare una fattispecie di *debito fuori bilancio*, secondo la disciplina prevista, in particolare, dagli artt. 191 e 194 del TUEL.

1.2.1. Occorre, altresì, rammentare che, per orientamento consolidato, la funzione consultiva della Corte dei conti è tesa a orientare la scelta dell'ente verso comportamenti conformi a norme giuridiche, attraverso un'attività di interpretazione della normativa contabile e finanziaria degli enti pubblici guidata da canoni di generalità e astrattezza, senza che l'istanza di parere possa travalicare in una richiesta di compartecipazione dell'organo magistratuale di controllo alle specifiche scelte gestionali da adottare né nell'espressione di assenso successivo circa specifici atti già posti in essere, in quanto ricadenti nell'esclusiva sfera di competenza gestionale e amministrativa dell'ente medesimo (ambiti coperti da "*riserva di amministrazione*").

L'attività consultiva, infine, non può rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri organi, né determinare dirette o eventuali commistioni con le altre funzioni di controllo o giurisdizionali intestate alla Corte dei conti, né, infine, interferire con procedimenti giurisdizionali civili, penali o amministrativi in corso o potenziali.

1.3. Considerata la ricorrenza di tali presupposti nel caso di specie, la richiesta soddisfa anche i citati requisiti di ammissibilità a carattere oggettivo.

2. Quanto al merito della questione prospettata, l'istante si interroga circa l'ampiezza della fattispecie disciplinata dall'art. 194, comma 1, lett. e), del TUEL, ove l'acquisizione del bene e del servizio discenda da negozi giuridici posti in essere non solo in difformità dalle disposizioni sulla gestione finanziaria concernenti la regolare effettuazione delle spese (art. 191 del TUEL), ma anche in contrasto con le norme all'origine di un vizio di nullità, la quale, a seconda dei casi, può configurarsi quale *virtuale* (per contrarietà a norma imperativa, salvo che la legge disponga diversamente, ai sensi dell'art. 1418, comma 1, c.c.), oppure *strutturale* (a norma dell'art. 1418, comma 2, c.c., per carenza di uno dei requisiti essenziali indicati dall'art. 1325 c.c., oppure per illiceità della causa o dei motivi, o, ancora, per mancanza

nell'oggetto dei requisiti stabiliti dall'art. 1346 c.c.), oppure, infine, *testuale* (in quanto specificamente comminata dalla legge, per previsione dell'art. 1418, comma 3, c.c.).

2.1. Nel limitare la successiva trattazione agli aspetti essenziali, considerata la particolare ampiezza del tema dell'invalidità del contratto e la conseguente vastità delle fattispecie ad essa ascrivibili, che potrebbe condurre oltre il perimetro della stretta aderenza alla materia di contabilità pubblica, deve rilevarsi la convergenza del formante giurisprudenziale nella direzione di affermare che l'ente locale non potrebbe rimediare alla mancanza di un'obbligazione validamente sorta attraverso il procedimento di riconoscimento del debito, potendo quest'ultimo avere un *effetto sanante*, sotto il profilo sostanziale, delle patologie originate dalle sole violazioni inerenti alla regolare gestione finanziaria degli stanziamenti di spesa iscritti e autorizzati come da bilancio approvato (nell'ambito della giurisprudenza amministrativa, *ex multis*, Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 6647 del 2018, punto n. 5.2.; quanto alla recente giurisprudenza civile di legittimità, Corte di Cassazione, Sez. II, ordinanza n. 15303 del 2022, punti n. 2.2., 2.11., 2.14., 2.17., e Sez. VI, ordinanza n. 510 del 2021).

Pertanto, l'atto con cui il competente organo consiliare riconosca il debito e destini una somma al pagamento del corrispettivo dell'acquisizione del bene o del servizio, in assenza di un valido contratto fonte dell'obbligazione, non può configurarsi come ricognizione di debito quanto piuttosto, eventualmente, quale riconoscimento dell'utilità dell'opera o della prestazione ai fini dell'azione di indebito arricchimento (Cass., *cit.*, n. 15303 del 2022, punto n. 2.6.).

Nella prospettiva civilistica, infatti, il provvedimento di riconoscimento del debito dell'ente locale deve essere ascritto al più generale istituto della *ricognizione di debito*, disciplinato dall'art. 1988 c.c., che, al pari della promessa di pagamento, opera sul piano meramente processuale. Nell'escludere categoricamente l'effetto costitutivo di una nuova e diversa obbligazione sotto il profilo sostanziale, la costante giurisprudenza evidenzia che tale atto unilaterale recettizio produce l'effetto di c.d. *relevatio ab onere probandi* e di mera conferma di una valida presupposta obbligazione: il beneficiario della dichiarazione con cui un soggetto promette il pagamento o riconosce la posizione di debitore è unicamente dispensato dall'onere di provare il rapporto fondamentale, la cui esistenza è presunta sino a prova contraria. Il rapporto fondamentale, della cui sussistenza non può comunque prescindersi per esigere il credito, si presume valido ed efficace sulla scorta di una presunzione legale *iuris tantum*, fermo restando il venir meno di ogni effetto vincolante della

ricognizione stessa ove rimanga giudizialmente provato che il rapporto fondamentale non è mai venuto ad esistenza, oppure è invalido oppure ancora si è estinto (Cass., *cit.*, n. 15303 del 2022, punti n. 2.7. e 2.8.).

2.2. Il tema dell'insanabilità del contratto nullo, attraverso il ricorso al procedimento previsto per il riconoscimento del debito fuori bilancio, è stato specialmente esplorato in ordine alla fattispecie del contratto privo della forma scritta *ab substantiam*, atteso il frequente ricorrere della casistica nell'ambito dei contenziosi tra privati e pubblica amministrazione, cui, peraltro, anche l'istante opera riferimento quale caso paradigmatico di invalidità contrattuale nella prassi degli enti locali.

Come è noto, infatti, l'ordinamento esige che nei contratti stipulati dalla pubblica amministrazione sia adottata la forma scritta, come declinata nelle diverse fattispecie tipizzate da norme imperative a carattere inderogabile (a riguardo, in particolare: artt. 16 e 17 del Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440; art. 96 del Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827; art. 32, comma 14, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50; art. 18 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei Contratti pubblici*).

Con riferimento alle prestazioni d'opera intellettuale, in particolare, la giurisprudenza ha affermato che dalla delibera consiliare di riconoscimento non potrebbero scaturire i medesimi effetti del contratto di incarico professionale da redigersi in forma scritta, dovendo il contratto in questione tradursi, a pena di nullità, nella redazione di un apposito documento, recante la sottoscrizione del professionista e del titolare dell'organo con potere di rappresentanza dell'ente, nonché l'indicazione dell'oggetto della prestazione e l'entità del compenso (Cass., *cit.*, n. 510 del 2021).

Ove, poi, alla carenza della forma scritta si aggiungesse anche la mancata adozione della corretta procedura per l'assunzione dell'impegno di spesa, la giurisprudenza legittimamente evidenzia che solo un contratto in forma scritta tra l'amministrazione e il privato permetterebbe il perfezionamento della fattispecie dell'accollo del debito del terzo ai sensi dell'art. 1273 c.c., con il conseguente configurarsi di un rapporto obbligatorio diretto tra amministrazione pubblica e privato.

Il debitore c.d. *accollato* sarebbe, infatti, il dipendente o l'amministratore che, avendo autorizzato l'effettuazione dei lavori oppure l'ordinazione della prestazione, è esclusiva parte del rapporto contrattuale con il privato, originato *ope legis* a norma dell'art. 191, comma 4 del TUEL, in virtù della scissione del rapporto di immedesimazione organica tra agente e pubblica amministrazione scaturente dal mancato rispetto delle regole sui

procedimenti di spesa (Cass., *cit.*, n. 15303 del 2022, punto n. 2.3. e n. 510 del 2021), alla base della speciale disciplina normativa in materia che, come è noto, rende l'ente locale estraneo alle obbligazioni assunte dal dipendente/amministratore (art. 191, comma 4, del TUEL: «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»).

2.3. In base al consolidato orientamento del giudice di legittimità, pertanto, rimane fermo che «il riconoscimento da parte della P.A. dell'utilità della prestazione o dell'opera **può rilevare non già in funzione di recupero sul piano del diritto di una fattispecie negoziale inesistente, invalida o comunque imperfetta** - trattandosi di un elemento estraneo all'istituto - bensì **in funzione probatoria** e, precisamente, ai soli fini del **riscontro dell'imputabilità dell'arricchimento all'ente pubblico**» (enfasi aggiunta, Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza 26 maggio 2015, n. 10798, punto n. 4.2.).

2.4. Spostando il piano della trattazione nella direzione dei più recenti orientamenti della magistratura contabile - che, per i profili sostanziali, accoglie il principio di diritto enucleato dalla giurisprudenza civilistica in tema di insanabilità del contratto invalido o inesistente attraverso la deliberazione di riconoscimento (*supra*, § 2.3.) -, è stato osservato che l'esistenza di una valida obbligazione giuridicamente perfezionata **non** può essere assunta a presupposto condizionante la fattispecie disciplinata dall'art. 194, comma 1, lett. e), del TUEL (Sezione di controllo per la Regione Campania, deliberazione n. 111/2021/PAR; Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, sentenza n. 668 del 2021, confermata dalla Sezione II centrale giurisdizionale d'Appello, sentenza n. 21 del 2023), specialmente, considerando che, diversamente opinando, l'istituto sarebbe relegato a confini piuttosto angusti, non coerenti con le sue tradizionali origini e *ratio*, essendo mera ipotesi remota, nella costante prassi degli enti locali, la stipulazione di un contratto avente i requisiti formali richiesti dalla legge ma privo di un impegno di spesa, per mera dimenticanza del distratto dipendente (non mancano, tuttavia, più risalenti indirizzi contrari, come Sezione di controllo per la Regione Liguria, deliberazione n. 58/2010/PRSP e Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige/Südtirol - sede di Trento, deliberazione n. 35/2018/PAR).

Ferma restando la discrezionalità del potere, libero nell'*an*, ma vincolato nel *quomodo*, la lettera e) della disposizione in esame, infatti, permette di condurre una spesa nella

fisiologica gestione del bilancio al ricorrere dei seguenti presupposti, da cui prescinde la patologia invalidante il negozio giuridico:

- effettuazione di una spesa in carenza del pertinente atto di impegno contabile, quale prima imprescindibile fase del corretto procedimento di erogazione finanziaria (come desumibile dai primi tre commi dell'art. 191 del TUEL);
- giustificata rispondenza del bene o del servizio, illegittimamente acquisito, alle funzioni fondamentali dell'ente;
- valutazione dell'arricchimento indebito, accertato e dimostrato attraverso una motivata ponderazione dell'utilità economica ricavata, avente, a seconda dei casi, consistenza di un incremento patrimoniale, di un mero risparmio di una spesa o di una perdita scongiurata (sul punto, *infra*, § 2.4.4.).

2.4.1. A prescindere dalla validità dell'obbligazione sottostante il riconoscimento, occorre tenere ben presente che l'ente locale è, comunque, esposto all'azione di arricchimento senza causa (*actio de in rem verso*, artt. 2041 e 2042 c.c.) – salvo, ovviamente, il decorso del termine decennale di prescrizione – nell'ipotesi in cui, per effetto della concreta fattispecie, si sia realizzato uno spostamento patrimoniale che, senza una giustificazione obiettiva, abbia recato un vantaggio economico ad un soggetto, ancorché pubblico, a detrimento di un altro, in quanto l'azione in questione risponde a un principio generale dell'ordinamento, fondato su un ragionevole criterio equitativo, che prevede, in evenienze siffatte, l'obbligo di indennizzare il depauperato nei limiti dell'arricchimento conseguito e, comunque, non oltre la misura dell'impovertimento di quest'ultimo.

In virtù dell'effetto di scissione del rapporto di immedesimazione organica alla base del sorgere *ex lege* di un rapporto obbligatorio diretto tra il dipendente/amministratore e il privato, che espone il primo, con il proprio patrimonio all'azione contrattuale del terzo, l'amministrazione comunale, come indicato dalla giurisprudenza costituzionale in materia (Corte costituzionale, sentenza n. 446 del 1995), potrebbe in ogni caso subire:

- a) da un lato, l'*actio de in rem verso* del dipendente/amministratore, che abbia corrisposto al privato il prezzo della prestazione del servizio o della fornitura del bene oppure della realizzazione dell'opera;
- b) dall'altro, l'iniziativa del contraente privato, che è legittimato, *utendo iuribus* del dipendente/amministratore suo debitore, ad agire contro la pubblica amministrazione – anche contestualmente alla proposizione della domanda per il pagamento del corrispettivo – in via surrogatoria ai sensi dell'art. 2900 c.c., «*per assicurare che siano soddisfatte o conservate*

le sue ragioni» quando il patrimonio del dipendente/amministratore non offra adeguata garanzia.

2.4.2. L'esposizione dell'amministrazione locale alle richiamate azione processuali sussiste anche per il caso di mancata adozione della deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio, in considerazione dell'indirizzo giurisprudenziale che, all'esito della definitiva composizione dei contrasti in materia, nell'individuare la connotazione oggettivistica dell'azione in questione, ha affermato il principio di diritto per il quale *«la regola di carattere generale secondo cui non sono ammessi arricchimenti ingiustificati né spostamenti patrimoniali ingiustificabili trova applicazione paritaria nei confronti del soggetto privato come dell'ente pubblico; e poiché il riconoscimento dell'utilità non costituisce requisito dell'azione di indebito arricchimento, il privato attore ex art. 2041 c.c., nei confronti della P.A. deve provare - e il giudice accertare - il fatto oggettivo dell'arricchimento, senza che l'amministrazione possa opporre il mancato riconoscimento dello stesso, potendo essa, piuttosto, eccepire e dimostrare che l'arricchimento non fu voluto o non fu consapevole»* (enfasi aggiunta, Cass., SS.UU., cit., n. 10798 del 2015). È, dunque, affidato alla stessa pubblica amministrazione convenuta in giudizio l'onere di eccepire e provare il rifiuto dell'arricchimento o l'impossibilità del rifiuto per la sua inconsapevolezza (c.d. «arricchimento imposto»).

Il principio è stato successivamente ribadito con riguardo al presupposto oggettivo dell'esperimento dell'azione nei rapporti tra amministrazione locale e suo agente, che prescinde dal riconoscimento o meno dell'utilità della prestazione da parte dell'ente, salva la dimostrazione, per quest'ultimo, dell'arricchimento imposto o inconsapevole (Cass., I, ordinanza n. 15415 del 2018).

2.4.3. Sotto il profilo della tutela degli equilibri di bilancio, l'esistenza dei presupposti di fatto che espongono l'ente al rischio di un'azione di arricchimento senza causa, in considerazione del fatto oggettivo del vantaggio conseguito dall'ente locale nel proprio patrimonio, giustifica l'attenzione del legislatore verso il fenomeno dei debiti fuori bilancio. Rilevano, in tal senso, talune significative disposizioni, che:

- con la periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale, e comunque almeno una volta l'anno, prescrivono all'organo consiliare di provvedere *«con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo, ad adottare, contestualmente: [...] b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194»* (art. 193, comma 2, del TUEL);

- in presenza di debiti fuori bilancio accertati al momento dell'ultimo rendiconto deliberato, pongono un limite alla capacità di impegno e pagamento dell'ente locale per spese relative a servizi non espressamente previsti dalla legge, nelle more della variazione che dispone la copertura per il riconoscimento e finanziamento delle passività in questione (art. 188, comma 1-*quater*, del TUEL).

2.4.4. In tale contesto normativo, in presenza dei presupposti individuati dall'art. 194, comma 1, lett. e) del TUEL, la deliberazione consiliare di riconoscimento di una spesa scaturita da un negozio invalido non è stata considerata idonea a cagionare *ex se* un esborso illegittimo, salvo che esso ecceda l'utilità riconoscibile e ascrivibile alle sue funzioni essenziali, circostanza che, invero, potrebbe riscontrarsi ove l'ente «(i) riconosca l'utilità di prestazioni non collegate all'esercizio di pubbliche funzioni e di servizi di competenza dell'ente, esorbitando dai limiti del proprio potere discrezionale; (ii) riconosca il pagamento in relazione a somme cui non corrisponde un "arricchimento" dell'ente (da contrapporre all'impovertimento di un altro soggetto), da intendersi in senso stretto, come precisato dalle Sez. Unite della Cass. (11/09/2008, n. 23385) in relazione all'art. 2041 cod. civ., ovvero a somme rispetto alle quali non vi sia diritto all'indennizzo del privato, come ad es. l'eventuale lucro cessante da questi ottenibile qualora vi fosse stato il rispetto della legge, le somme per interessi e rivalutazione, l'utile di impresa, le spese giudiziali, i maggiori oneri imputabili al ritardo nei pagamenti, ecc., in considerazione del fatto che in questo caso nessuna utilità ed arricchimento può conseguire all'ente, rappresentando i predetti esborsi un ingiustificato danno patrimoniale del quale devono rispondere coloro che con il loro comportamento lo hanno determinato. Occorre escludere, in altri termini, dal calcolo dell'indennità dovuta all'esecutore di una prestazione resa in virtù di un contratto invalido, quanto lo stesso avrebbe percepito a titolo di lucro cessante se il rapporto negoziale fosse stato valido ed efficace, perché diversamente si riconetterebbe all'istituto de quo una natura risarcitoria, estranea alla sua funzione» (Sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, *cit.*, n. 668 del 2021, confermata dal giudice dell'appello, *cit.*, n. 21 del 2023).

2.4.5. Resta fermo, infine, che in presenza di una causa di invalidità del contratto, da ricondursi ad una fattispecie di illiceità della causa o dei motivi oppure ancora del suo oggetto, l'ente locale non potrebbe che valutare con rigore i presupposti in questione (*supra*, § 2.4.4.), ponderando, nei singoli casi di specie, il ricorrere dell'inerenza alle funzioni e del c.d. «arricchimento imposto» (*supra*, § 2.4.2.).

2.4.6. In conclusione, la Sezione adita in sede consultiva, all'esito delle argomentazioni appena esposte, fondate sugli orientamenti della giurisprudenza civile e della

giurisprudenza della Corte dei conti, evidenzia che il riconoscimento del debito fuori bilancio, nella fattispecie disciplinata dall'art. 194, comma 1, lett. e), del TUEL, è ammissibile - senza effetti sananti - nell'ipotesi di nullità del contratto, a condizione che sussistano gli inderogabili presupposti di legge della «utilità e arricchimento per l'ente» e della inerenza all'«espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza», i quali richiedono una completa istruttoria e un'analitica motivazione, soprattutto laddove il vizio di validità e d'efficacia negoziale risulti connesso all'illiceità della causa o dei motivi, oppure ancora del suo oggetto.

P.Q.M.

la Sezione di controllo per la Regione siciliana esprime parere nei termini di cui in motivazione in ordine alla richiesta del Sindaco del Comune di Lampedusa e Linosa.

Copia della presente deliberazione sarà inviata, a cura della Segreteria, all'Amministrazione richiedente, nonché all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica - Dipartimento delle Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 14 giugno 2023.

L'ESTENSORE

Tatiana Calvitto

IL PRESIDENTE

Salvatore Pilato

Depositato in Segreteria il 20 giugno 2023

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura