



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Campania

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania, composta dai Magistrati:

Dott.	Alfredo Grasselli	Presidente
Dott.ssa	Rosita Liuzzo	I Referendario (relatore)
Dott.	Tommaso Martino	I Referendario

nella camera di consiglio del 30 gennaio 2025

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

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9/AUT/2009;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 19 febbraio 2014;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG;
VISTA la deliberazione n. 50/INPR/2024 con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per il 2024;
VISTA la nota, acquisita in data 28/11/2024 al prot. n. 8744, con la quale il Sindaco del Comune di Marzano Appio (CE) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;
VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore del giorno 21.01.2024;
VISTA l'ordinanza n. 10 del 2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;
UDITO il relatore, I Referendario Dott.ssa Rosita Liuzzo;

PREMESSO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Marzano Appio (CE) ha formulato la seguente richiesta di parere:

"L'ente ha deliberato l'approvazione, nel mese di dicembre 2023, di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Nel piano è inclusa una debitoria relativa a degli incarichi legali svolti da un legale di fiducia per conto dell'Ente. Ad una attenta analisi della genesi del complessivo debito originatosi dal 2008 al 2013 è emerso che trattasi di competenze spettanti per le quali non risulta assunto regolare impegno di spesa né è stato sottoscritto il contratto di incarico con il legale. Vi sono solo le delibere di Giunta, peraltro prive del parere di regolarità finanziaria ex art. 49 TUEL, implicitamente si assume vi siano i mandati ad litem per la costituzione in giudizio, anche se non sono ancora stati rinvenuti fisicamente.

A tal proposito la giurisprudenza ha evidenziato che, in mancanza dell'assunzione dell'impegno di spesa e della sottoscrizione del contratto, si palesa la nullità del rapporto intercorrente tra l'amministrazione ed il prestatore di servizio sicché il rapporto fondamentale viene intrattenuto esclusivamente con chi ha ordinato la spesa (cfr. Cass. 21208/2017, Cass.15050/2018, Cass. 12195/2005). Mancando anche la forma scritta ad substantiam sarebbe improcedibile addirittura la riconoscibilità del debito fuori bilancio.

Ciò nondimeno, la disamina degli incarichi evidenzia un'attività utile per l'Ente, in quanto le cause iscritte a ruolo, salvo una, presentano un PQM favorevole, mentre in altre fattispecie vi è la stipula di una transazione a saldo e stralcio che ha consentito di raggiungere un accordo favorevole all'Ente, ponendo fine ad un'onerosa lite giudiziaria. La casistica è riconducibile all'art. 194 comma 1 lett. E; sussisterebbe, invero, una effettiva utilità ed arricchimento per le casse dell'Ente che ha consentito di risparmiare somme considerevoli. Osterebbero al riconoscimento le summenzionate sentenze che, in mancanza dell'impegno, fanno conseguire la nullità per derivazione del contratto laddove esistente, ovvero la nullità della delibera di giunta in mancanza del contratto. Richiedendo

la contrattazione con la PA il contratto scritto ad substantiam è stato enunciato un principio di diritto di nullità del rapporto, pertanto, il rapporto intercorrerebbe esclusivamente con chi ha ordinato la spesa, ex art. 191 co. 4 Tuel.

D'altra parte, vi è una pronuncia della Corte dei conti Sez. Controllo che rileva che il mandato ad litem potrebbe configurarsi come contratto ad substantiam (cfr. deliberazione n. 35/2021/PAR Molise).

Inoltre, Corte dei conti Sezione di Controllo Campania. n. 111/2021/PAR, nella fattispecie "de Quo", osserva che non viene in considerazione il rapporto fondamentale bensì solo gli effetti se vantaggiosi dell'ente tenendo conto anche delle ricadute dannose in caso di mancato riconoscimento, ossia del contenzioso e probabile soccombenza per un'azione di indebito arricchimento ex art. 2041 CC da parte dell'amministratore ma anche del fornitore di servizio in via surrogatoria ex art. 2900 CC. Di conseguenza, per evitare un ulteriore contenzioso ed eventuale soccombenza, per le cause per le quali vi sia esito favorevole si propende per la riconoscibilità del debito e, quindi, delle spettanze nei limiti del vantaggio conseguito dall'ente ovvero del risparmio per minore spesa o maggior guadagno per riconoscimento del credito.

(...)

La disposizione di legge di cui si chiede l'interpretazione è l'art. 192 comma 1 lett. a TUEL e 191 comma 4 TUEL.

La propria tesi interpretativa in merito alla disposizione di legge citata è la seguente: a. nella fattispecie "de Quo" non viene a considerarsi il rapporto bensì solo gli effetti se vantaggiosi dell'ente tenendo conto anche delle probabili ricadute dannose in caso di mancato riconoscimento ossia dell'azione di indebito arricchimento ex art 2041 CC da parte dell'amministratore ma anche del fornitore di servizio in via surrogatoria ex art. 2900 CC. Di conseguenza, per evitare un ulteriore contenzioso, per le cause per le quali vi sia esito favorevole si propende per la riconoscibilità del debito e, quindi, degli onorari nei limiti del vantaggio.

Il quesito proposto ha carattere generale e attiene a temi relativi alla contabilità pubblica in quanto riguarda la possibilità o meno, alla luce dell'attuale quadro normativo, della riconoscibilità di incarichi legali con esito vittorioso o vantaggioso per l'ente ma in mancanza di impegno contabile, parere di regolarità contabile e contratto di incarico professionale, e in presenza solo di delibera di giunta e mandato ad litem.

conseguito dall'ente ovvero del risparmio per minore spesa o maggior guadagno per riconoscimento del credito".

AMMISSIBILITÀ

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 ha previsto che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Successivamente, con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della suddetta attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

In via preliminare occorre, pertanto, valutare l'ammissibilità dell'istanza, presentata dal Sindaco del Comune di Marzano Appio (CE), sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere **è ammissibile**, poiché proviene dal Sindaco del Comune che, essendo rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 del D.lgs. n. 267 del 2000, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo.

Sotto il profilo oggettivo, prioritariamente, occorre sottolineare come l'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sia subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell'alveo della materia della *"contabilità pubblica"*, nonché alla sussistenza, nell'istanza di parere, delle condizioni individuate nelle pronunce di orientamento generale della Sezione delle Autonomie (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009) e delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/10), relative alla necessaria generalità ed astrattezza della richiesta di parere e alla mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale.

Con riferimento alla materia della contabilità pubblica, la Sezione delle Autonomie ha chiarito come la stessa possa assumere un *"ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006).

Sul significato da attribuire alla materia della contabilità pubblica, successivamente, sono intervenute anche le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, le quali hanno

chiarito che "(...) ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio" (Deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010).

Quest'ultima deliberazione n. 54 è stata richiamata nella deliberazione n.17/SEZAUT/2020/QMIG della Sezione delle Autonomie, in cui si precisa che "Le Sezioni Riunite, invero, chiariscono che l'ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa». Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003. Ciò è reso evidente: i) sia dall'utilizzo da parte delle medesime Sezioni Riunite dell'avverbio «limitatamente», che, introducendo la proposizione immediatamente successiva a quella relativa al riferito ampliamento dinamico della nozione di contabilità pubblica, viene collegato alle «questioni» coinvolgenti problematiche interpretative dei suddetti limiti e divieti; ii) sia dalla risoluzione della specifica questione posta all'attenzione nomofilattica. Detta questione riguardava, infatti, la materia del personale e, in particolare, le progressioni verticali (...) le Sezioni Riunite hanno escluso ogni attinenza con la materia di contabilità pubblica in quanto lo specifico quesito non richiedeva alcuna risposta sull'interpretazione di limiti e divieti legislativi strumentali al soddisfacimento di esigenze di coordinamento della finanza pubblica (...) Il pericolo è quello che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa «nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale». Infine, in relazione al citato di rischio di immissione nei processi decisionali dell'Ente, la Sezione delle Autonomie, già con deliberazione n. 5 del 17/02/2006, aveva chiarito che "la materia della contabilità pubblica (...) non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale", in quanto "ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione

amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale".

Nell'esercizio della funzione consultiva, infine, è esclusa qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, al fine di non trasformare la suddetta attività in una modalità di co-amministrazione, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte (in tal senso, cfr. anche atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9). Per questa ragione, la funzione consultiva può riguardare le sole richieste di parere volte a ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale e, inoltre, non può rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di iniziative, anche eventuali, proprie della Procura della stessa Corte dei conti, né può avere ad oggetto condotte suscettibili di essere sottoposte all'esame della giurisdizione ordinaria, contabile o tributaria, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce giurisdizionali. È da escludere, inoltre, qualsiasi interferenza, ancorché potenziale, con le altre funzioni intestate a questa Sezione regionale di controllo.

Per quanto sopra esposto, la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Marzano Appio (CE) si configura **sotto il profilo oggettivo ammissibile**, essendo relativa all'interpretazione delle disposizioni contenute negli articoli 192, comma 1, lett. a, e 191, comma 4, del D.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL).

MERITO

Il parere, oggetto della presente disamina, attiene alla più generale tematica riguardante i debiti fuori bilancio e il rispetto delle regole per l'assunzione della spesa.

Partendo dall'analisi delle norme da rispettare per la regolare assunzione di una spesa, occorre, preliminarmente, evidenziare che gli enti locali devono garantire che ogni spesa assunta sia compatibile con l'equilibrio del bilancio: la spesa deve essere finanziata con entrate certe e definitive senza generare squilibri e la relativa copertura deve essere assicurata per l'intero periodo di impegno.

Da qui la necessità del parere di regolarità contabile e dell'attestazione della copertura finanziaria, previsti dall'art. art. 147 bis, comma 1 del TUEL. La norma citata, riguardo al controllo contabile, dispone che esso è effettuato dal responsabile del servizio finanziario

ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

Il parere di regolarità contabile, inserito nelle deliberazioni della giunta comunale o del consiglio comunale che comportano implicazioni finanziarie o contabili, rappresenta un parere preventivo che attesta la conformità contabile dell'atto rispetto alla normativa vigente e la compatibilità finanziaria della spesa rispetto agli stanziamenti di bilancio e agli equilibri finanziari. Non si certifica direttamente la copertura finanziaria (che sarà successivamente verificata nelle fasi operative), ma si verifica che la spesa sia coerente con il bilancio approvato e con i vincoli di finanza pubblica. Invero, l'art. 49 del TUEL prevede che, su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo, deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica, del responsabile del servizio interessato e, in caso di riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. Aggiunge, inoltre, che, ove la giunta o il consiglio non intendano conformarsi ai pareri di cui al presente articolo, devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione. Si tratta di un parere preventivo e obbligatorio, la cui assenza, secondo la giurisprudenza amministrativa, non inficia la validità dell'atto, rilevando solo quale mera irregolarità che attiene al piano interno (Consiglio di Stato, sentenza n. 8466 del 29 dicembre 2020). È stato sostenuto che la previsione dei pareri di legittimità e di regolarità tecnico-contabile assume rilevanza al fine d'individuare i responsabili in via amministrativa e contabile delle deliberazioni. In caso di loro omissione o nell'ipotesi in cui l'organo collegiale non ci si conformi (con adeguata motivazione nel testo della deliberazione), come detto, non si incide sulla validità della deliberazione e l'unica conseguenza consiste nel far ricadere sui componenti del consiglio o della giunta le eventuali responsabilità.

L'attestazione di copertura finanziaria (detto anche visto contabile) è un atto con il quale il responsabile del servizio finanziario certifica che per una determinata spesa esiste una corrispondente copertura finanziaria nel bilancio dell'ente locale. Pertanto, prima di rendere esecutivo un impegno di spesa, è necessario verificare che la spesa sia prevista nel bilancio di previsione, che esista uno stanziamento sufficiente per coprirla e che la fonte di finanziamento sia individuata e certa. In merito l'art. 153, comma 5, del TUEL prevede che il responsabile del servizio finanziario effettua le attestazioni di copertura della spesa in relazione alle disponibilità effettive esistenti negli stanziamenti di spesa. Inoltre, l'art 183, comma 7, prevede che i provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria. Pertanto, in mancanza del visto contabile l'atto non può essere portato ad esecuzione e, quindi, è improduttivo di effetti.

Cò posto, va detto che, in relazione agli atti che comportano impegni di spesa (di cui all'art. 183, comma 7), è necessario assumere, ai sensi dell'art. 191 del TUEL, regolare atto di impegno. Il primo comma della norma dispone, invero, che 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'articolo 153, comma 5. Dall'altra, il comma 4 della medesima norma prevede che, nel caso in cui vi sia 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.

Alla luce di quanto sopra delineato, occorre rispondere al quesito formulato dal Comune di Marzano Appio (CE) e valutare se siano riconoscibilità, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lettera e), gli incarichi legali con esito vittorioso o vantaggioso per l'ente, rispetto ai quali, tuttavia, da una parte, manchi l'impegno contabile e il successivo contratto di incarico professionale, dall'altra, siano presenti delibera di giunta (priva del relativo parere di regolarità contabile) e mandato *ad litem*.

Partendo dalla delibera di giunta, vano fatte due considerazioni.

In primo luogo, va sottolineato come la giurisprudenza amministrativa (TAR Napoli, n. 1301 del 30 marzo 2020; sentenza 7 gennaio 2021, n. 138) ha rilevato sul punto che nel caso di specie *"lo schema che viene in rilievo è sussumibile nel contratto d'opera intellettuale ex art. 2229 c.c., in cui la prevalenza del lavoro personale sull'organizzazione di mezzi è ragione dell'intuitus personae che connota il rapporto che si instaura con il professionista legale. Ciò comporta, che la decisione di agire e resistere in giudizio ed il conferimento del mandato alle liti, sottendendo valutazioni di ordine fiduciario, restino di competenza in via ordinaria e salva deroga statutaria, al rappresentante legale dell'ente, cioè al Sindaco (art. 50, comma 2, d.lgs. n. 267 del 2000), senza bisogno di autorizzazione della giunta o del dirigente competente ratione materiae (Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, sez. II, 28 maggio 2015, n° 1197). Invero, trattandosi di incarichi intuitu personae, la relativa assegnazione si colloca nell'ambito delle funzioni di supporto del preminente livello a legittimazione politica. Ritiene il Collegio che la diversa tendenza giurisprudenziale di demandare al dirigente amministrativo preposto al settore legale la scelta di avvalersi o meno di professionalità esterne, nonché la scelta del professionista da nominare, risulta in contrasto con la predetta natura fiduciaria degli incarichi"*.

Pertanto, come anche già affermato da questa Corte (Sezione di controllo per il Molise, deliberazione n. 35/2021/PAR), la decisione di agire e resistere in giudizio ed il conferimento del mandato alle liti competono al rappresentante legale dell'ente, senza necessità di autorizzazioni di giunta o del dirigente competente *ratione materiae*, ferma restando tuttavia la possibilità dello statuto (competente a stabilire i modi di esercizio della

rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio) di prevedere l'autorizzazione della giunta (ovvero di richiedere una preventiva determinazione del dirigente ovvero ancora di postulare l'uno e l'altro intervento) (in questo senso anche il Consiglio di Stato, Sez. V, 16 aprile 2014, n. 1954).

In secondo luogo, va rilevato che, anche a voler considerare l'operatività della delibera di giunta, l'assenza del parere (come sopra esposto) non rileva sul piano della validità dell'atto, ma solo quale mera irregolarità che attiene al piano interno.

Considerate entrambe le argomentazioni, può dirsi, quindi, irrilevante, come limite al riconoscimento del debito, la presenza di una delibera di giunta priva di parere di regolarità contabile.

Procedendo con la trattazione e passando all'esame dell'assenza di un regolare contratto scritto, va evidenziato come, sia in seno alla giurisprudenza di legittimità sia nell'ambito della giurisprudenza di questa Corte, è stata rilevata l'essenzialità della forma scritta per i contratti da stipulare con la pubblica amministrazione. Gli orientamenti della giurisprudenza di legittimità hanno messo in luce che la violazione del prescritto requisito di forma integrasse un'ipotesi di nullità, ai sensi all'art. 1350, n. 13, cod. civ. (Cass. civ. Sez. I, sentenza 5 giugno 2020, n. 10738).

Dall'altra parte, era anche orientamento di questa Corte quello volto ad evidenziare l'esistenza di un contratto nullo per difetto della forma scritta. Si sottolineava come, in assenza di forma scritta, rilevasse un comportamento di fatto (privo di rilievo sul piano giuridico) perché mancante in radice dell'accordo tra le parti e, in quanto tale, impeditivo della costituzione di una valida obbligazione contrattuale. Si aggiungeva, peraltro, che ciò rilevasse anche ai fini della configurazione di un debito fuori bilancio da riconoscere (Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige, delibera n. 35/2018/PAR).

L'orientamento da ultimo citato è stato riconsiderato da alcuni, più recenti, orientamenti giuscontabili.

In primo luogo, va evidenziato come sia stato chiarito che per i contratti di patrocinio della pubblica amministrazione il requisito della forma scritta *ad substantiam* deve ritenersi soddisfatto con il rilascio al difensore della procura ai sensi dell'art. 83 c.p.c., poiché in questi casi l'esercizio della rappresentanza giudiziale, tramite la redazione e la sottoscrizione dell'atto difensivo, perfeziona l'accordo contrattuale e, quindi, il relativo contratto non risulta in sé viziato da ipotesi di nullità (Sezione di controllo per il Molise, deliberazione n. 35/2021/PAR, cit.).

In questo senso anche la giurisprudenza di legittimità, secondo la quale *"nel contratto di patrocinio della pubblica amministrazione, il requisito della forma scritta ad substantiam è soddisfatto con il rilascio al difensore della procura ai sensi dell'art. 83 c.p.c., atteso che l'esercizio della rappresentanza giudiziale tramite la redazione e la sottoscrizione dell'atto difensivo perfeziona, mediante l'incontro di volontà fra le parti, l'accordo contrattuale in*

forma scritta (Cass. n. 15454 del 2015, in motiv.; Cass. n. 1830 del 2018; conf., con riferimento alla procura generale, Cass. n. 3721 del 2015; Cass. n. 2266 del 2012; Cass. n. 13963 del 2006; più di recente, Cass. n. 21007 del 2019). (...) La procura ad litem, tuttavia, quando sia stata conferita per iscritto dal cliente ai sensi dell'art. 83 c.p.c. ed è stata accettata dal professionista con il concreto esercizio della rappresentanza giudiziale tramite atto difensivo sottoscritto, perfeziona il contratto di patrocinio tra ente pubblico e professionista, del quale, infatti, sussistono tutti i requisiti necessari, vale a dire l'incontro di volontà tra ente pubblico e difensore, la funzione economico-sociale (causa) del negozio, l'oggetto nonché la forma scritta, che, quale requisito proprio di tutti i contratti stipulati dalla P.A., risponde all'esigenza di identificarne il contenuto negoziale e di rendere possibili i controlli dell'autorità tutoria (Cass. n. 8500 del 2004; Cass. n. 2266 del 2012). (Sentenza Cassazione Civile n. 10675 del 05/06/2020).

In secondo luogo, è stato chiarito che "l'art. 194, c. 1, lett. e), TUEL nulla dispone circa la necessità di una valida costituzione del titolo di acquisto. Al contrario, l'utilizzo nella norma del termine 'acquisizioni', senza ulteriori specificazioni, induce a ritenere riconoscibili, in linea teorica e in disparte le più articolate valutazioni di merito e di quantificazione demandate al Consiglio, gli acquisti di beni e servizi che, a prescindere dalla validità del rapporto obbligatorio sottostante per l'ente locale, siano ritenuti pertinenti, utili e vantaggiosi per l'ente e la sua comunità". (...) Invero, è soltanto nel momento del riconoscimento consiliare della legittimità del debito che nasce, ai sensi dell'art. 1173 c.c., il rapporto obbligatorio tra il fornitore e l'ente. La deliberazione di cui all'art. 194 TUEL ha natura ricognitiva del presupposto - l'arricchimento per l'ente - ai fini dell'inserimento nel bilancio del debito irregolarmente assunto, ed "è volta alla costituzione diretta del rapporto obbligatorio con l'amministrazione (delibera Sez. Autonomie n. 21/2018/QMIG) e "non suppone una mera procedura di regolarizzazione contabile di un preesistente rapporto di debito/credito intercorrente tra l'ente locale e la parte privata" (Cass. civile, SS.UU., 21 dicembre 2020 n. 29178). Il presupposto della regolarizzazione contabile non è dunque un preesistente rapporto obbligatorio, bensì l'arricchimento per l'ente, il cui riconoscimento fonda il debito (e quindi il rapporto obbligatorio) in capo all'amministrazione. Poiché il fondamento del debito non è contrattuale, la procedura di riconoscimento prescinde dalle cause di nullità del negozio e dai relativi effetti, disciplinati dal diritto comune (Corte conti, Sez. giurisd. Puglia, 21 luglio 2021, n. 668)" (Sezione regionale di controllo per il Piemonte delibera n. 179/2024/PAR).

In terzo luogo, è stato sottolineato come, secondo le disposizioni contenute nell'art. 191, comma 4, il contratto, seppure formalmente stipulato tra l'amministrazione pubblica (in persona di un proprio funzionario e/o amministratore) ed un contraente privato, viene convertito ex lege in un rapporto intercorrente con il predetto funzionario e/o amministratore (ove si assista alla violazione delle regole contabili in tema di assunzione

degli impegni spesa). Si tratta di una interruzione *ope legis* del rapporto di immedesimazione organica tra l'amministrazione e l'ente pubblico che preclude il perfezionamento del rapporto obbligatorio nei confronti di quest'ultimo. Ciò, pertanto, esclude la rilevanza, ai fini del riconoscimento, di un'eventuale patologia del contratto, venendo in considerazione non il rapporto "bensì solo gli effetti, se vantaggiosi" (Sezione regionale di controllo per la Campania, delibera n. 111/2021/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte delibera n. 179/2024/PAR).

Conclusivamente, quindi, per quanto sopra esposto, è possibile procedere al riconoscimento del debito, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e, derivante dall'espletamento di incarichi legali.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania rende il parere nei termini suindicati e dispone che copia del parere sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli nella camera di consiglio del 30 gennaio 2025.

Il Relatore
Dott.ssa Rosita Liuzzo

Il Presidente
Dott. Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria il
30 gennaio 2025
Il Direttore della Segreteria
Dott. Giuseppe Imposimato