



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE SICILIANA

composta dai magistrati:

Anna Luisa CARRA Presidente

Salvatore GRASSO Giudice

Gaspare RAPPÀ Giudice relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA N. 119/2024

nel giudizio di responsabilità, iscritto al n. **69275** del registro di segreteria,
promosso dalla Procura regionale nei confronti di:

BARTORILLA Giuseppe (C.F.: BRTGPP82L14F158P), nato a Messina il
14 luglio 1982 e residente in Sant’Alessio Siculo (ME) nella Via Consolare
Valeria n. 297, rappresentato e difeso, per procura in calce all’atto di
costituzione, dall’avv. Giovanni Monforte (C.F.: MNFGNN55A19F158X -
PEC: giovannimonforte@pec.giuffre.it).

Esaminati gli atti ed i documenti di causa.

Uditi, nella pubblica udienza del 17 gennaio 2024, il giudice relatore Gaspare
Rappa, il Pubblico Ministero nella persona del SPG Salvatore Ganci e l’avv.
Giovanni Monforte per il convenuto.

Ritenuto in

FATTO

I. Con atto di citazione, depositato in data 19 luglio 2023 e ritualmente
notificato, la Procura regionale conveniva in giudizio il sig. Bartorilla

Giuseppe per sentirlo condannare al pagamento della somma complessiva di euro 5.171,85, oltre rivalutazione ed interessi legali, in favore del Comune di Linguaglossa (CT), nonché al pagamento delle spese legali, queste ultime in favore dello Stato.

Il danno contestato riguardava l'instaurazione di inutili fasi giudiziali consistite nell'opposizione a decreto ingiuntivo *ex art. 633 c.p.c.* e nell'opposizione al relativo precetto *ex art. 615 c.p.c.* da cui ne sarebbe derivata per l'Ente locale, a seguito delle sentenze definitive di condanna alle spese per il Comune di Linguaglossa, una ingiustificata maggiorazione di oneri a suo carico riconosciuti con debito fuori bilancio i quali, secondo la Procura contabile, sarebbero da ricondurre alla condotta illecita del sig. Bartorilla che, nella qualità di responsabile *p.t.* del Servizio contenzioso del Comune di Linguaglossa, aveva proposto alla giunta comunale di nominare un legale esterno per proporre opposizione temeraria ad un decreto ingiuntivo relativo ad un importo già oggetto di un contratto transattivo *ex art. 1965 c.c.* stipulato dall'Ente locale con la ditta Russo Ignazio e rimasto non adempiuto.

II. L'attività dell'Ufficio requirente prendeva avvio da una segnalazione di danno erariale del 10 gennaio 2019 con cui veniva comunicato il mancato adempimento dell'accordo transattivo stipulato in data 09.09.2009 tra il Comune di Linguaglossa, rappresentato dall'ing. Andrea Giudice n.q. di responsabile *p.t.* del Settore gestione del territorio e servizi alla città, e la ditta Russo Ignazio ed avente ad oggetto il pagamento delle spese anticipate da quest'ultima per i lavori di demolizione della parte di un immobile di proprietà comunale assegnato alla stessa in concessione (ristorante "La Provenzana") interessato da crolli e incendi a seguito dell'eruzione vulcanica dell'Etna

nell'ottobre 2002. Secondo il segnalante il mancato pagamento della somma oggetto di transazione per un importo di euro 35.357,76, da imputare all'allora Amministrazione in carica, aveva esposto il Comune ad un possibile aggravio di oneri derivanti sia dalle spese per interessi su tale somma pari a euro 3.065,98 sia, con riferimento all'instaurata opposizione al decreto ingiuntivo, dalle spese legali per una eventuale condanna e da quelle sostenute dal Comune per la propria difesa.

II.a. Secondo la Procura contabile dall'attività istruttoria condotta emergeva che l'accordo transattivo, autorizzato con la delibera G.C. n. 65 del 31.07.2009 e stipulato tra la suddetta Ditta e il Comune di Linguaglossa con registrazione al Rep. n. 18 del 09.09.2009, aveva ad oggetto il pagamento da parte dell'Ente locale della somma di euro 35.357,76 (in tre rate, ciascuna di euro 11.785,92, da pagare rispettivamente nel termine di 30 giorni, di 12 mesi e di 24 mesi dalla sottoscrizione) corrispondente alla sorte capitale della spesa anticipata dalla ditta Russo Ignazio per lo svolgimento dei lavori di demolizione di parte dello stabile comunale denominato "Ristorante La Provenzana" affidatole in concessione e parzialmente compromesso dagli eventi vulcanici dell'ottobre 2002.

Il P.M. rappresentava che tale transazione, finalizzata a prevenire l'insorgenza di possibili future controversie sulle spese anticipate dalla ditta Russo Ignazio per i suddetti lavori di demolizione, rimaneva inadempita da parte dell'Ente locale nonostante i reiterati solleciti della Ditta creditrice, circostanza che conduceva quest'ultima a proporre ricorso per decreto ingiuntivo al Tribunale di Catania (iscritto al n. R.G. 8962/2018) fondato sul suddetto contratto transattivo e sulla ricognizione di debito formulata dal Sindaco *p.t.* con nota

raccomandata A.R. n. 14885560923-7 del 16.01.2014.

La Procura rappresentava, quindi, che il Tribunale di Catania con decreto n. 3909/2018 del 12.07.2018 ingiungeva al Comune di Linguaglossa di pagare al ricorrente la somma di euro 35.357,76 maggiorata di interessi come determinati in domanda (euro 3.065,98) e le spese di liquidazione della procedura pari a compensi per euro 1.035 ed esborsi per euro 286, oltre IVA e CPA.

Il P.M. prospettava che l'Amministrazione comunale, piuttosto che provvedere all'adempimento dell'obbligazione oggetto di decreto ingiuntivo e dalla stessa in precedenza riconosciuta mediante il suddetto accordo transattivo, si determinava, a seguito di delibera di G.M. n. 87 del 17.10.2018, a resistere mediante opposizione a tale decreto ingiuntivo. Il Tribunale di Catania, dopo avere concesso con ord. del 18 aprile 2019 (notificata al Comune in data 06.06.2019) a quest'ultimo la provvisoria esecutività, con la sentenza n. 3698/2021 del 7 settembre 2021 rigettava integralmente l'opposizione confermando il decreto ingiuntivo opposto dichiarato definitivamente esecutivo e condannando l'Ente locale alle spese di lite.

A tal proposito, la Procura regionale, in condivisione delle ragioni esplicitate dal Tribunale di Catania, rilevava la palese infondatezza e strumentalità delle argomentazioni difensive prospettate dall'Ente comunale nell'atto di opposizione a decreto ingiuntivo, ritenendo i motivi addotti assolutamente temerari in considerazione della manifesta legittimità dell'obbligazione gravante sull'Ente comunale.

L'Ufficio requirente, inoltre, rappresentava che, nonostante la provvisoria esecutività concessa al decreto ingiuntivo opposto, il Comune continuava a

non adempiere l'obbligazione per cui la Ditta creditrice era costretta ad iniziare il processo esecutivo con notifica dell'atto di precetto avvenuta in data 23.10.2019 e successivo atto di pignoramento presso terzi notificato in data 08.11.2019.

Il P.M. evidenziava che, anche in tale caso, l'Amministrazione comunale, anziché adempiere all'obbligazione di pagamento, presentava opposizione all'atto di precetto, previa delibera G.C. n. 113 del 11.11.2019 di conferimento di un nuovo incarico allo stesso legale già affidatario dell'opposizione al decreto ingiuntivo. Il Tribunale di Catania con sentenza n. 400-2022 del 24.01.2022 dichiarava inammissibile l'opposizione per rilevata incompetenza funzionale del giudice ordinario in favore del giudice dell'esecuzione, risultando avviato alla data della notifica dell'opposizione all'atto di precetto (avvenuta in data 12.11.2019) il procedimento di esecuzione (pignoramento presso terzi del 08.11.2019), e condannava il Comune opponente al pagamento delle spese di lite per euro 2.768,00.

Inoltre, in data 6 giugno 2023 la Gdf di Riposto trasmetteva alla Procura regionale un esposto del 10.05.2023 avente ad oggetto la denuncia per danno erariale subito dal Comune di Linguaglossa in conseguenza della temeraria opposizione al suddetto decreto ingiuntivo. In tale segnalazione si prospettava la sussistenza di un danno erariale di oltre 20.000 euro per illegittima opposizione al decreto ingiuntivo derivante dai compensi pagati al procuratore dell'Ente locale, dalla condanna alle spese di lite, dagli interessi moratori e dalle tasse di registro degli atti giudiziari prospettando la responsabilità, oltre che del responsabile del settore finanziario-tributi, anche del segretario comunale *p.t.* per avere omesso l'attività di controllo interno e della giunta

comunale in carica nel periodo dal 2017 al 2022 con particolare riferimento al sindaco e all'assessore al bilancio.

II.b. La Procura contabile prospettava che, dalla ricostruzione della vicenda emersa dalla documentazione acquisita in sede istruttoria, e precisamente dal contenuto delle delibere di G.C. n. 87 del 17.10.2018 e n. 113 del 11.11.2019, nonché delle determine n. 351 del 18.10.2018 e n. 644 del 11.11.2019, adottate dal responsabile *p.t.* del Servizio contenzioso, non risultavano espresse o articolate neanche in modo sintetico le motivazioni alla base delle ripetute opposizioni presentate dal Comune di Linguaglossa nell'ambito dei procedimenti incardinati dalla Ditta creditrice, non rendendo quindi possibile giustificare l'ulteriore esborso cui l'Ente comunale aveva dovuto far fronte, definitivamente riconosciuto con delibera n. 17 del 30.05.2022 dal Consiglio Comunale dell'Ente quale debito fuori bilancio *ex art.* 194, co. 1, lett. a) del TUEL e successivamente pagato con i mandati di pagamento n. 1787 e n. 1788 del 05.09.2022.

III. Alla luce di quanto sopra, la Procura emetteva in data 24.03.2023 invito a dedurre nei confronti del sig. Bartorilla Giuseppe nella qualità di responsabile *p.t.* del Servizio contenzioso dell'Ente, soggetto proponente della proposta di deliberazione giuntale di opposizione al decreto ingiuntivo nonché firmatario della determina n. 351 del 18.10.2018 di assegnazione dell'incarico legale per tale opposizione, e nei confronti della sig.ra Finocchiaro Stefania firmataria della determina n. 644 del 11.11.2019 di assegnazione dell'incarico legale per l'opposizione al precetto, i quali venivano chiamati a rispondere della somma complessiva di euro 10.343,71 da ripartire nella misura del 50% *pro capite*, pari a euro 5.171,85 per ciascuno dei due presunti responsabili e così

quantificata:

- euro 5.339,53 per compensi professionali liquidati con sentenza n.

3698/2021;

- euro 2.236,18 per rivalutazione ed interessi dal 08.10.2021 sull'importo di

euro 45.406,47 (€ 40.006,94 liquidati con D.I. 3909/2018 + € 5.339,53 per

compensi professionali) chiesti con ricorso per ottemperanza;

- euro 2.768,00 per spese di lite liquidate con la sentenza n. 400/2022.

Entrambi gli invitati si avvalevano delle facoltà difensive preprocessuali,

contestando la ricostruzione formulata dalla Procura contabile.

IV. A seguito della presentazione delle predette deduzioni difensive da parte

degli invitati, la Procura, con riferimento alla posizione della sig.ra

Finocchiaro Stefania, riteneva di poter procedere all'archiviazione per

insussistenza in capo alla stessa della componente soggettiva della

responsabilità erariale.

Con riferimento alla posizione del sig. Bartorilla, la Procura non ritenendo le

argomentazioni esposte idonee a determinare una revisione *in melius* degli

addebiti formulati nell'invito a dedurre, emetteva in data 19 luglio 2023 l'atto

di citazione nei suoi confronti controdeducendo in modo puntuale alle

deduzioni difensive dallo stesso prospettate.

L'Ufficio requirente si soffermava preliminarmente sull'irrilevanza della

dedotta copertura finanziaria parziale della transazione del 2009 per un

impegno di euro 11.785,92 a fronte di un importo complessivo di euro

35.357,76 in quanto il Comune avrebbe provveduto al pagamento di una prima

rata del debito, così riconoscendo l'*utilitas* dell'obbligazione contratta.

Secondo il P.M. il responsabile dell'Ufficio contenzioso *p.t.* avrebbe dovuto

dare impulso alla sottoposizione della scheda della partita debitoria al Consiglio comunale al fine di deliberare sul riconoscimento del debito fuori bilancio, senza dare causa a ultronee fasi processuali, che avevano condotto ad un aggravio di spese sostenute dal Comune poi oggetto di riconoscimento del debito fuori bilancio per la fattispecie prevista dall'art. 194, co. 1, lett. a) TUEL, una volta intervenuto il titolo giudiziario definitivo.

In particolare, la Procura contabile rimarcava che l'attività del responsabile dell'Ufficio contenzioso non si concretizza nel fornire un mero parere ma nell'adottare provvedimenti con contenuto dispositivo rispetto ai quali egli agisce in veste di responsabile del procedimento, potendo quindi l'Attore pubblico sindacare la legittimità dell'esercizio del potere discrezionale dell'attività amministrativa qualora essa venga esercitata superando i limiti di razionalità, congruità e prudente apprezzamento, cosa che si sarebbe concretizzata nel caso in esame per avere il Comune di Linguaglossa resistito e proseguito un giudizio senza alcuna ragione.

In tal senso la Procura contabile rimarcava che il sig. Bartorilla fin dalla data del suo insediamento avrebbe potuto maturare la decisione di adempiere ad una obbligazione contratta dall'Amministrazione comunale in un periodo risalente, senza ulteriori aggravii di spesa derivanti da controversie giudiziarie che l'accordo transattivo mirava esplicitamente ad evitare.

L'Ufficio requirente, quindi, contestava al sig. Bartorilla, a fronte di un'obbligazione che era da onorare tempestivamente, l'aver esposto il Comune a ultronee ed inutili fasi giudiziali dalle quali sarebbe derivato il danno erariale per gli ulteriori oneri a suo carico per spese legali e accessori. Tale danno era imputato alla condotta volontaria o quantomeno gravemente

negligente del responsabile *p.t.* del servizio contenzioso, dott. Giuseppe

Bartorilla, e veniva contestato nella misura del 50% dell'intero esborso

monetario ingiustificato pari a euro 5.171,85.

V. Con decreto del 20 luglio 2023 la Presidente di questa Sezione fissava

l'udienza di discussione per il 17 gennaio 2024, assegnando termine utile fino

al giorno 28 dicembre 2023 per la costituzione del convenuto e il deposito di

memorie e documenti.

VI. Con memoria difensiva depositata in data 19 dicembre 2023 si costituiva

in giudizio il sig. Bartorilla Giuseppe con il patrocinio dell'avv. Giovanni

Monforte, chiedendo in via principale di dichiarare infondato e rigettare l'atto

di citazione e in subordine l'esercizio del potere riduttivo e rappresentando

preliminarmente di essere stato segretario generale del Comune di

Linguaglossa soltanto nel periodo compreso tra il secondo semestre dell'anno

2016 e il primo semestre dell'anno 2019.

Parte convenuta innanzitutto evidenziava che la transazione stipulata tra la

ditta creditrice e l'Ente comunale aveva una copertura finanziaria parziale

limitata all'importo della prima rata di euro 11.785,92 deducendo che il

mancato pagamento dell'importo oggetto di transazione non poteva imputarsi

al sig. Bartorilla, subentrato nel ruolo di segretario comunale e di responsabile

dell'Ufficio contenzioso solo nel secondo semestre del 2016 e, quindi, dopo

molti anni dalla stipula dell'originario accordo transattivo.

La difesa del convenuto ribadiva, inoltre, che il dott. Bartorilla non aveva

avuto conoscenza dell'esistenza di tale accordo transattivo, della sua parziale

copertura finanziaria e del suo mancato pagamento sino alla data di notifica al

Comune di Linguaglossa del decreto ingiuntivo n. 3909/2018, e che l'Ente

comunale non avrebbe potuto esimersi dal presentare opposizione al decreto ingiuntivo fondato su un accordo transattivo sprovvisto per due terzi della necessaria copertura finanziaria e per tale misura costituente debito fuori bilancio, in quanto del pagamento di tale somma avrebbe dovuto rispondere non l'Ente comunale bensì i soggetti stipulanti l'accordo transattivo nonché i membri della Giunta comunale che ne avevano autorizzato la sottoscrizione con la delibera n. 65 del 31.07.2009.

Secondo la difesa di parte convenuta, inoltre, nessuna rilevanza acquisirebbe nel presente giudizio la presunta affermazione di temerarietà dell'opposizione al decreto ingiuntivo contenuta nella relazione prot. n. 1512 del 01.02.2023, redatta dall'attuale Segretario comunale dell'Ente locale, la quale avrebbe dovuto astenersi dal redigere un tale atto considerato che la stessa in una parte della consiliatura 2012-2017, periodo durante il quale il Comune non aveva pagato neanche in parte l'importo transatto, aveva rivestito la carica di assessore comunale con delega al contenzioso in un giunta presieduta dal soggetto che già ricopriva la carica di sindaco nel 2009 quando era stato stipulato l'accordo transattivo.

Si deduceva sulla non rilevanza della soccombenza dell'Ente comunale nel giudizio di opposizione al decreto ingiuntivo e si rappresentava che il Comune di Linguaglossa era ed è interessato dalla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *ex art. 243-bis TUEL*.

Con riferimento alla mancata indicazione nella delibera giuntale n. 87 del 17.10.2018 delle motivazioni che conducevano all'opposizione al decreto ingiuntivo la difesa del convenuto argomentava che ciò era finalizzato ad evitare che tali motivi venissero a conoscenza della parte creditrice, e che

dell'assunzione di una linea difensiva e del contenuto dell'atto di opposizione

non poteva rispondere il Segretario comunale che aveva effettuato l'istruttoria

e redatto la proposta di deliberazione di autorizzazione alla proposizione di

opposizione a decreto ingiuntivo, la cui adozione è di esclusiva competenza

della Giunta ai sensi dell'art. 33-*bis* dello Statuto comunale.

Si evidenziava che l'organo di governo comunale mantiene una totale

discrezionalità in merito alla scelta di agire o resistere in giudizio, nonché di

addivenire o meno alla transazione non risultando tale scelta sindacabile dal

Giudice contabile se non in relazione alla sua manifesta e grave illogicità,

arbitrarietà, irrazionalità e contraddittorietà rispetto alle finalità pubbliche da

perseguire, citando a sostegno di tale ricostruzione recente giurisprudenza

contabile favorevole.

In tal senso, la difesa di parte convenuta rimarcava la mancanza di alcuna

irragionevolezza, irrazionalità o incongruità nella valutazione resa dal sig.

Bartorilla in merito all'opportunità di proporre opposizione al decreto

ingiuntivo, finalizzata appunto ad evitare che tale provvedimento divenisse

inoppugnabile e definitivamente esecutivo. La stessa rilevava al contempo che

non sarebbe risultato possibile nel breve termine di 40 giorni previsto per

proporre opposizione al decreto ingiuntivo pervenire al riconoscimento da

parte del consiglio comunale in carica del debito fuori bilancio, in

considerazione della necessaria preventiva copertura finanziaria

assolutamente non reperibile in quaranta giorni, stante la procedura in essere

di riequilibrio finanziario pluriennale, e l'incertezza sull'esito positivo della

procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio da parte del consiglio

comunale.

Si deduceva, inoltre, che non sarebbe imputabile all'odierno convenuto il conferimento dell'incarico legale per proporre opposizione alla fase esecutiva effettuato con determina n. 644 del 11.11.2019 né la mancata valutazione dell'asserita proposta transattiva avanzata in data 27.01.2021 dal creditore in quanto fatti intervenuti dopo la conclusione dell'incarico del sig. Bartorilla di segretario comunale e responsabile dell'Ufficio contenzioso del Comune di Linguaglossa.

In via subordinata, si chiedeva l'esercizio di un ampio potere riduttivo, valutata la eventuale responsabilità del dott. Bartorilla e il grado della stessa, nonché le obiettive circostanze di fatto e di diritto nelle quali ha agito, così da porre a carico di quest'ultimo una minima parte del danno accertato.

VII. All'udienza del 17 gennaio 2024 le parti articolavano difese e conclusioni per come di seguito riportato.

Il P.M. insisteva nell'accoglimento dell'atto di citazione argomentando sulla totale inutilità degli oneri finanziari sostenuti dal Comune di Linguaglossa a seguito della scelta, ritenuta del tutto priva di valide ragioni, di proporre opposizione a decreto ingiuntivo a fronte di un debito che era da pagare immediatamente attivando la procedura per il riconoscimento del debito fuori bilancio. Lo stesso evidenziava che nella fattispecie non veniva in rilievo l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, poiché la scelta di proporre opposizione senza alcun legittimo motivo si poneva in palese contrasto con i principi della legalità e di buona amministrazione, ragione per cui il P.M. si opponeva all'esercizio del potere riduttivo.

La difesa del convenuto insisteva nelle conclusioni esposte in memoria argomentando che l'atto di transazione era nullo per mancanza della maggiore

parte della copertura finanziaria cosicché il debito era da imputare non all'Ente locale ma ai soggetti che avevano partecipato all'adozione dell'atto transattivo e il creditore sarebbe stato garantito dal potere proporre azione diretta nei loro confronti. Si deduceva che, a fronte di una transazione nulla e del fatto che il Comune era in riequilibrio finanziario pluriennale, per cui il debito andava inserito nella massa debitoria, e che il riconoscimento del debito fuori bilancio non era un atto dovuto, la proposizione dell'opposizione al decreto ingiuntivo non era stata un'azione temeraria.

Al termine della discussione la causa era posta in decisione.

Considerato in

DIRITTO

1. L'oggetto del giudizio riguarda un danno erariale subito dal Comune di Linguaglossa per avere ulteriormente ritardato, attraverso l'attivazione temeraria di asserite ingiustificate fasi giudiziarie, il pagamento di un prospettato debito derivante da una transazione stipulata nel settembre del 2009 con la ditta Russo Ignazio avente ad oggetto le spese da questa anticipate per la demolizione della parte di un edificio comunale (ristorante "La Provenzana") affidatole in concessione che era stato parzialmente danneggiato a seguito degli eventi vulcanici verificatisi nell'ottobre del 2002.

Con la suddetta transazione, autorizzata con delibera giunta del luglio 2009, le parti hanno stabilito il pagamento a carico del Comune della sorte capitale di tali spese con lo scomputo dell'IVA per un importo di euro 35.357,76 da pagare in 3 rate di euro 11.785,92 con scadenza rispettivamente entro 30 giorni, 12 mesi e 24 mesi dalla sottoscrizione dell'accordo transattivo con rinuncia a ogni altra pretesa.

In particolare, la contestazione attorea riguarda in primo luogo l'opposizione, decisa dall'Ente locale con delibera di GM n 87 del 17.10.2018, su proposta dell'odierno convenuto all'epoca dei fatti segretario comunale e responsabile del servizio contenzioso del suddetto Comune, promossa contro il decreto ingiuntivo non esecutivo n. 3909-2018 del 12.07.2018 emesso dal Tribunale di Catania su ricorso del sig. Russo Ignazio con cui si intimava il Comune di Linguaglossa a pagare entro 40 giorni dalla sua notifica la suddetta somma di euro 35.357,76 maggiorata degli interessi maturati per euro 3.065,98 oltre euro 1.305,00 per compensi legali maggiorati di IVA e CPA ed euro 286,00 per esborsi. Tale opposizione è stata definita con sentenza n. 3698/2021 del 07.09.2021 del Tribunale di Catania, non appellata, che ha confermato il decreto ingiuntivo opposto e ha condannato il Comune alle spese legali.

In secondo luogo, la contestazione attorea riguarda anche l'opposizione, decisa dall'Ente locale con delibera di GM n 113 dell'11.11.2019 di prelevamento dal fondo di riserva per il conferimento di un incarico legale esterno, poi affidato con atto del segretario comunale e responsabile del servizio contenzioso *p.t.* del suddetto Comune, dott.ssa Finocchiaro Stefania, non convenuta nell'odierno giudizio a seguito di archiviazione, e promossa dal Comune contro l'atto di precetto notificato il 23.10.2019 a seguito della provvisoria esecutività del predetto decreto ingiuntivo concessa dal giudice ordinario con ordinanza del 18.04.2019. Tale opposizione è stata definita con sentenza n. 400/2022 del 24.01.2022 del Tribunale di Catania che ha dichiarato inammissibile l'opposizione per ritenuta competenza funzionale del giudice dell'esecuzione e ha condannato il Comune al pagamento delle spese di lite.

Secondo la prospettazione della Procura dalla prima opposizione temeraria ne sarebbero derivate maggiori spese inutili a carico del Comune pari a euro 5.339,53 per compensi professionali liquidati nella relativa sentenza e a euro 2.236,18 per rivalutazione e interessi dal 08.10.2021 come richiesti nel ricorso per ottemperanza alla sent. n. 3698/2021 mentre dalla seconda opposizione ne sarebbero derivate maggiori spese inutili a carico del Comune per euro 2.768,00 liquidate nella sentenza n. 400/2022.

Secondo il P.M. tali opposizioni, a fronte di un debito oggetto di transazione per l'importo di euro 35.357,76, sarebbero state del tutto ingiustificate ed avrebbero comportato una lievitazione di spese a carico del Comune di Linguaglossa per un importo complessivo di euro 10.343,71 (€ 5.339,53 + € 2.236,18 + € 2.768,00) che viene imputato e contestato all'odierno convenuto nella misura del 50% pari all'importo di euro 5.171,86.

Infatti, l'Ente locale, dopo la notifica delle due richiamate sentenze, con la delibera CC n. 17 del 30.05.2022 ha riconosciuto nei confronti della sig.ra Del Popolo Venera, erede del defunto coniuge Russo Ignazio, un debito fuori bilancio derivante dalle due sentenze esecutive per un importo di euro 50.410,65 comprensivo delle maggiori spese di cui è causa, che sono state pagate alla suddetta beneficiaria con mandati di pagamento n. 1787 e n. 1788 del 05.09.2022.

2. Ciò posto, in assenza di questioni pregiudiziali o preliminari da scrutinare, è possibile esaminare il merito.

2.1. Il Collegio ritiene necessario in via preliminare un inquadramento della tipologia di danno di cui è causa considerato che l'elemento oggettivo del danno erariale costituisce il presupposto prioritario, indispensabile ed

indefettibile ai fini della sussistenza della responsabilità amministrativa.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, in relazione al danno derivante dal pagamento di oneri aggiuntivi (interessi legali, rivalutazione monetaria, spese legali o di giustizia), a seguito della temeraria opposizione, da parte dei titolari degli organi di governo o di gestione di un ente pubblico, a decreti ingiuntivi o della compiacente mancata opposizione a decreti ingiuntivi o della mancata impugnazione di sentenze o provvedimenti giudiziari, possono sicuramente configurarsi, con riguardo a diverse fattispecie particolari, delle ipotesi di responsabilità amministrativa per danno erariale (cfr., C. conti, Sez. giur. Molise, sent. n. 192/2001).

Così, ad esempio, è stato ritenuto sussistente la responsabilità amministrativa di un avvocato dipendente comunale in relazione ad un parere favorevole di regolarità tecnica reso su una proposta di deliberazione di giunta comunale di opposizione ad un decreto ingiuntivo a fronte dell'esistenza di un debito certo nei confronti di una ditta "derivante dall'occupazione, oltre il termine contrattuale, della tensostruttura locata al Comune e di fatture che l'ente avrebbe dovuto, *ab initio*, immediatamente pagare, senza costringere la società ad adire l'autorità giudiziaria" (C. conti, Sez. giur. I App., sent. n. 27/2019 in riforma della sent. n. 101/2018 della Sez. giur. Abruzzo). Ed ancora, è stata esclusa la sussistenza della responsabilità amministrativa di un avvocato dirigente comunale per non avere proposto opposizione ad un decreto ingiuntivo a fronte di un debito certo riconosciuto dall'Amministrazione comunale che doveva essere pagato rispetto al quale non era ravvisabile alcuna motivazione giuridica per fare opposizione "che, probabilmente, avrebbe solo causato ulteriori spese a carico del Comune" (cfr.

Sez. giur. App. Reg. Siciliana, sent. n. 318/2019 in riforma della sent. n. 2040/2008 della Sez. giur. Reg. Siciliana citata dalla difesa del convenuto).

Di contro, in relazione ad una analoga fattispecie di responsabilità amministrativa per opposizione ad un decreto ingiuntivo, è stata ritenuta non sussistente la responsabilità amministrativa del segretario comunale con incarico di responsabile *ad interim* dell'Avvocatura comunale in considerazione del fatto che l'istruttoria era stata curata da altro soggetto interno all'avvocatura comunale dotato di alta professionalità che per il procedimento oggetto di causa aveva svolto il ruolo di responsabile del procedimento (C. conti, Sez. giur. I App., sent. n. 58/2023 in riforma della sent. n. 193/2021 della Sez. giur. Abruzzo). Ed ancora, è stata esclusa la condotta antigiuridica dei componenti di una giunta comunale per avere deliberato di opporre un decreto ingiuntivo relativo ad un incarico professionale affidato in assenza di un contratto scritto (Sez. giur. Piemonte, sent. 13/2017).

In generale, la giurisprudenza della Corte dei conti ha ritenuto che sia configurabile una fattispecie di responsabilità amministrativa in relazione alla decisione di proporre o non proporre opposizione a un decreto ingiuntivo, dalla quale siano derivati per l'Ente pubblico il pagamento di oneri aggiuntivi che rappresentano senz'altro un danno erariale in quanto si tratta di spesa priva di alcuna utilità e di un vantaggio corrispettivo, allorché tale decisione si riveli pretestuosa, meramente dilatoria o compiacente o comunque emulativa in quanto, all'esito di una adeguata istruttoria, non sussistono macroscopiche motivazioni tecnico-giuridiche per resistere o agire in giudizio per cui la lite appaia oggettivamente temeraria (cfr. C. conti, *ex multis*; Sez. II App. sentt.

n. 26/2004, n. 303/2023, n. 358/2002 e n. 6/1995; Sez. III App., sent. 190/2019; Sez. giur. Abruzzo sent. n. 84/2017 e n. 465/2010; Sez. giur. Calabria, sent. n. 583 e 523 del 2002; Sez. giur. Campania, sent. n. 446/2011; Sez. giur. Lazio, sent. n. 107/2017; Sez. giur. Marche, sent. n. 719/2006; Sez. giur. Puglia, n. 145/1994; Sez. giur. Reg. Siciliana, sent. 549/2007).

2.2. In tali fattispecie bisogna tenere conto che il ricorso alla tutela giudiziaria da parte di un ente pubblico rientra nelle sue facoltà discrezionali il cui esercizio è intestato ai suoi organi di governo con il necessario supporto degli organi di gestione (responsabile dell'ufficio legale e responsabili degli altri servizi interessati) per cui nella fattispecie viene in rilievo l'art. 1, primo periodo della L. n. 20 del 1994, così come modificata dalla legge n. 639 del 1996, secondo cui "La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, *ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*" (corsivo aggiunto).

Ciò non significa che l'esercizio della discrezionalità amministrativa sia un'attività completamente "libera" da vincoli normativi, in quanto essa, a differenza dell'attività politica che è libera dai fini con il mero vincolo del rispetto dei principi e delle norme costituzionali, è soggetta alle regole generali fissate dal legislatore per la cura dell'interesse pubblico, per cui l'insindacabilità della scelta degli amministratori riguarda soltanto le opzioni possibili e lecite, non operando qualora le concrete scelte, rispetto ai fini da raggiungere, siano irragionevoli, incongrue, illogiche o irrazionali.

A tal proposito la giurisprudenza costante del Giudice del riparto della giurisdizione (cfr., Cass. SS.UU., *ex multis*: ord. n. 22811/2020, n.

33365/2018, n. 1408/2018, n. 29921/2017, n. 10814/2016, n. 33/2001) ha

affermato che il giudice contabile, pur non potendo sindacare nel merito le

scelte discrezionali della P.A., può sottoporre l'attività discrezionale

dell'amministrazione al vaglio dei parametri normativi della legalità e della

buona gestione delle risorse, così da evitare che la discrezionalità possa

sconfinare nel puro arbitrio.

La giurisprudenza della Cassazione ha, quindi, sottolineato la necessaria e

doverosa verifica, da parte della Corte dei conti, dell'esercizio dei poteri

amministrativi secondo criteri di economicità ed efficacia, ai sensi dell'art. 1

della L. 241/1990 quale portato del principio di buon andamento *ex art. 97*

Cost., che assumono rilevanza sul piano della legittimità e della regolarità

dell'attività amministrativa e non sul piano della mera opportunità.

La Corte dei conti, allora, nell'esercizio delle sue funzioni giurisdizionali in

materia di contabilità pubblica, è chiamata a verificare “se gli strumenti

utilizzati dai pubblici amministratori siano adeguati oppure esorbitanti ed

estranei ai fini di interesse pubblico da perseguire con risorse pubbliche, non

potendo comunque prescindere dalla valutazione degli obiettivi conseguiti e

dai costi/oneri sostenuti. Di conseguenza, ferma restando la scelta

dell'amministrazione di apprestare gli strumenti più idonei al soddisfacimento

degli obiettivi dell'ente, la Corte dei conti può e deve valutare i “modi di

attuazione” delle scelte discrezionali alla luce dei suddetti parametri di

economicità ed efficacia” (C. conti, Sez. giur. I App., sent. n. 27/2019).

Tali principi applicati alle fattispecie, come quella di cui è causa, comporta

che la scelta di agire/resistere in giudizio, pur rientrando nel novero delle

scelte discrezionali, è sindacabile laddove si ravvisi contrarietà alla legge

ovvero si tratti di scelta gravemente illogica, arbitraria, irrazionale, o contraddittoria rispetto al fine da perseguire, secondo il metro di giudizio rappresentato dai principi di legalità e di buona amministrazione contenuti nell'art. 97 Cost.

Tale apprezzamento delle scelte discrezionali, come affermato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (cfr. C. conti, *ex multis*, Sez. giur. I App., sent. n. 27/2019), consiste in un giudizio prognostico *ex ante*, alla luce degli strumenti di conoscenza ed esperienza di cui il soggetto poteva disporre nel momento della scelta usando la diligenza esigibile in ragione del ruolo ricoperto e con una considerazione globale e non atomistica di tutti gli elementi di fatto e di diritto ricorrenti nel caso concreto, in relazione agli obblighi di servizio relativi allo svolgimento degli specifici compiti di ufficio al medesimo affidati e tenuto conto delle circostanze organizzative, ambientali e personali che hanno condizionato la sua condotta oggetto di contestazione.

Il Giudice contabile, quindi, nelle fattispecie come quella in giudizio in cui è necessario scrutinare la ragionevolezza della proposta, fatta alla giunta comunale dal responsabile del servizio contenzioso dell'Ente locale, di fare opposizione ad un decreto ingiuntivo non esecutivo deve operare con un giudizio di "prognosi postuma" al fine di valutare *ex ante* ed in concreto la sussistenza dei criteri di razionalità e di giustificazione della scelta fatta ritenuta dal P.M. foriera di danno erariale.

A tal proposito si osserva che la mera soccombenza in giudizio da parte di una Amministrazione, in assenza di una pronuncia di condanna a carico di quest'ultima a titolo di responsabilità aggravata ai sensi dell'art. 96 c.p.c., non può essere considerata *sic et simpliciter* rivelatrice di una condotta illecita

imputabile all'agente pubblico, a meno che non sussistano palesi e macroscopiche motivazioni per non resistere alla pretesa avversaria e, quindi, quando la lite appaia oggettivamente temeraria, in quanto la semplice opinabilità del diritto azionato, rientrando nell'alea normale di ogni azione giudiziaria, non può costituire presupposto sufficiente per determinare la responsabilità amministrativa di coloro che hanno assunto la scelta di resistere in giudizio.

Infatti, tale scelta rientra pacificamente nel cosiddetto rischio che "l'Ente stesso si assume che non può ricadere, successivamente, sull'Amministrazione medesima e sugli Organi interni che abbiano agito per salvaguardare, dopo una oculata e ponderata valutazione, gli interessi pubblici sottesi, essendo per definizione il risultato del contenzioso incardinato, comunque, potenzialmente favorevole o sfavorevole in funzione di molteplici fattori imponderabili, per nulla certi o prevedibili, i quali tendenzialmente sfuggono al pieno controllo di coloro che abbiano deciso di esperire la causa, secondo calcoli probabilistici e presuntivi del singolo caso" (cfr. C. conti, Sez. giur. Piemonte, sent. n. 13/2017).

La giurisprudenza contabile ha precisato che la "temerarietà della controversia deve essere ravvisata nella consapevolezza della infondatezza della domanda o nel difetto di normale diligenza per l'acquisizione di detta coscienza e la relativa responsabilità può essere contestata solo qualora, per colpa consistente nella mancanza di normale prudenza nel prevedere l'esito della lite, venga posta in essere una condotta avventata e priva di giustificazione, per altro verso, che può essere considerata come temeraria e foriera di danno erariale la lite intentata o la resistenza in giudizio decisa da un amministratore

o da un funzionario pubblico, tutte le volte in cui sia evidente che le ragioni dell'Ente pubblico sono manifestamente indifendibili, con il corollario che la relativa decisione di seguire la via processuale è ispirata esclusivamente dall'intento di dilazionare nel tempo il riconoscimento del credito vantato dal privato" (cfr. C. conti, Sez. giur. Piemonte, sent. n. 13/2017).

3. Ciò posto, l'azione di responsabilità è infondata per le ragioni di seguito esplicitate.

3.1. È indubbio che il convenuto, all'epoca dei fatti, era in rapporto di servizio con il Comune di Linguaglossa presso cui ricopriva la posizione di segretario comunale e di responsabile del Servizio contenzioso.

La Procura regionale ha prospettato un danno erariale costituito dall'inutile aggravio di spese sopportate dall'Ente locale in conseguenza della soccombenza totale sia nel giudizio per opposizione al decreto ingiuntivo che in quello al relativo precetto contro la ditta Russo Ignazio con cui era stata stipulata nel settembre del 2009 una transazione avente ad oggetto le spese anticipate dalla stessa per la demolizione di parte di un edificio comunale che aveva in concessione parzialmente distrutto dagli eventi vulcanici dell'ottobre 2002.

Il P.M. ha quantificato tale danno in euro 10.343,71 contestando al dott. Bartorilla Giuseppe la condotta illecita di asserita temeraria opposizione al decreto ingiuntivo per la quale ha ritenuto di doversi imputare all'odierno convenuto una parte del danno complessivo nella misura del 50% per un importo di euro 5.171,86.

In primo luogo, il Collegio riguardo al nesso causale tra il suddetto danno erariale e la prospettata condotta illecita del dott. Bartorilla osserva quanto

segue.

Secondo il criterio della *condicio sine qua non*, il nesso causale sussiste quando un soggetto, con la sua azione o omissione, abbia posto in essere una condizione dell'evento e, cioè, un precedente senza il quale l'evento stesso non si sarebbe verificato, a meno che il risultato sia dovuto al concorso di fattori eccezionali.

Nel caso di specie, il danno di cui è causa è composto dalle seguenti tre voci (cfr. All. 4 della citazione, p. 42, “det. del segretario comunale n. 25 del 06.07.2022”):

1) euro 5.339,53 per spese legali liquidate con la sent. n. 3698/2021 nel giudizio per opposizione al decreto ingiuntivo;

2) euro 2.236,18 per rivalutazione ed interessi dall' 08.10.2021 sull'importo di euro 45.406,47 derivante dalla somma dell'importo da decreto ingiuntivo n. 3909/2018 per sorte capitale, spese e compensi con quello per spese legali (€ 40.066,94 + € 5.339,53);

3) euro 2.768,00 per spese legali liquidate con la sent. 400/2022 relativa al giudizio per opposizione al precetto.

Il convenuto ha rappresentato di avere svolto servizio presso il Comune di Linguaglossa dal secondo semestre del 2016 al primo semestre del 2019, circostanza che non è stata contestata dalla Procura regionale. Inoltre, dagli atti di causa risulta che lo stesso ha partecipato esclusivamente all'adozione della delibera di giunta n. 87 del 17.10.2018 di opposizione al decreto ingiuntivo sottoscrivendo la relativa proposta di deliberazione nella qualità di proponente e di responsabile del procedimento, apponendo il visto di regolarità tecnica sullo schema di delibera giuntale e partecipando quale

segretario verbalizzante alla relativa riunione della giunta, e la successiva

determina n. 351 del 18.10.2028 di conferimento dell'incarico legale all'avv.

Nerina Franco per proporre opposizione al suddetto decreto ingiuntivo.

Risulta evidente, quindi, che con riferimento alle condotte del convenuto che

vengono in rilievo in questo giudizio nessun nesso causale sussiste tra tali

condotte e le voci di danno erariale di cui ai sub 2) e sub 3).

Infatti, la voce di danno sub 2) riguarda gli oneri del ritardo con cui l'Ente

locale ha eseguito la sentenza n. 3698/2021 di rigetto dell'opposizione al

decreto ingiuntivo, pubblicata il 07.09.2021 e notificata al Comune in data

15.09.2021 quando il convenuto non era più da tempo in servizio presso il

Comune di Linguaglossa, per cui su tali oneri non vi è stato alcun contributo

causale dell'odierno convenuto.

Analoghe considerazioni valgono per la voce di danno sub) 3 che riguarda le

spese legali del giudizio di opposizione al precetto, che è giudizio ben diverso

e distinto da quello di opposizione al decreto ingiuntivo non legato ad esso da

alcun rapporto di consequenzialità necessaria, per cui la decisione di proporre

questo ulteriore giudizio ha una sua totale autonomia a cui non ha partecipato

in alcun modo l'odierno convenuto.

Alla luce delle superiori considerazioni, risulta manifesto che l'unica voce di

danno da potere ricondurre causalmente alla condotta contestata al sig.

Bartorilla Giuseppe è quella sub 1) pari a euro 5.339,53 che va ridotto del 50%

per un importo di euro 2.669,77 in considerazione della misura del contributo

causale del convenuto prospettata dal P.M. per cui quest'ultimo importo è il

danno addebitabile all'odierno convenuto sulla base della domanda attorea.

3.2. Ciò posto in termini di rilevanza causale della condotta contestata al

convenuto, sulla base delle coordinate ermeneutiche richiamate al punto 2.2.

la domanda risarcitoria avanzata dalla Procura Regionale non si rivela persuasiva e condivisibile.

Infatti, nella fattispecie non si ravvisano in concreto ed *ex ante* con giudizio riconducibile alla data della proposta di deliberazione giuntale fatta dall'odierno convenuto, poi adottata dalla Giunta del Comune di Linguaglossa con delibera n. 87/2018, quelle palesi, incontrovertibili e macroscopiche ragioni per non resistere in giudizio, a fronte del decreto ingiuntivo n. 3909/2018 ottenuto dalla ditta Russo Ignazio.

Dagli atti di causa emerge che il convenuto ha formulato nella qualità di responsabile del servizio contenzioso e di responsabile del procedimento la proposta di deliberazione da sottoporre alla giunta comunale avente ad oggetto "Decreto ingiuntivo N.R.G. 8962/2018 del Tribunale di Catania. Assegnazione Risorsa Economica" (cfr. Doc. 6 della citazione), che poi è stata approvata dalla giunta comunale nella riunione del 17.10.2018, a cui ha partecipato il dott. Bartorilla Giuseppe nella qualità di segretario verbalizzante, con delibera n. 87/2018 recante il parere di regolarità tecnica dello stesso convenuto.

La suddetta proposta, seppur con motivazione del tutto sintetica come stigmatizzato dalla Procura regionale, dà atto della sussistenza dei presupposti per dare un incarico ad un legale esterno per proporre opposizione al suddetto decreto ingiuntivo, in quanto vi erano valide ragioni, esplicitate nella memoria di costituzione del convenuto e ritenute condivisibili da questo Collegio, per resistere in giudizio a tutela degli specifici interessi di matrice pubblicistica intestati al Comune di Linguaglossa nell'ambito del complessivo rapporto

giuridico instaurato con la ditta Russo Ignazio.

Il Collegio, quindi, ritiene che nella fattispecie non sussista la condotta illecita del convenuto in quanto la scelta di proporre alla giunta del Comune di Linguaglossa di fare opposizione al decreto ingiuntivo n. 3909/2018 non trasborda i canoni della razionalità tale da configurarsi come una scelta di intraprendere una lite temeraria che in un'ottica di prognosi postuma era priva di alcuna prospettiva di successo.

A tal proposito, colgono nel segno le difese del convenuto secondo cui il titolo su cui la ditta Russo Ignazio ha fondato ed ottenuto dal Tribunale di Catania l'ingiunzione di pagamento recata dal decreto ingiuntivo, ovvero il contratto di transazione sottoscritto dall'Ente locale in data 9 settembre 2009, era viziato da nullità in quanto la delibera di G.M. n. 65 del 31.07.2009 di autorizzazione alla stipula della suddetta transazione non presentava la copertura integrale dell'intero importo di euro 35.357,76 oggetto di transazione.

Infatti, lo schema di accordo transattivo, autorizzato in data 31.07.2009 dalla Giunta comunale e poi sottoscritto in data 09.09.2009, ha previsto a carico del Comune di Linguaglossa il pagamento del suddetto importo euro 35.357,76 in tre rate di euro 11.785,92 con le seguenti scadenze dalla sottoscrizione del contratto di transazione: la prima rata entro 30 giorni (09.10.2009), la seconda rata entro 12 mesi (09.09.2010) e la terza ed ultima rata entro 24 mesi (09.09.2011).

La giurisprudenza contabile ha evidenziato in modo consolidato che la transazione non può essere riconducibile a nessuna delle tipologie di debito fuori bilancio individuate dall'art. 194, co. 1 del TUEL (cfr. C. conti, *ex multis*: Sez. contr. Piemonte, del. n. 4/2007/PAR; Sez. contr. Toscana, del. n.

30/2008/PAR; Sez. contr. Puglia, del. n. 106/2009/PAR; Sez. contr. Lombardia, del n. 556/2013/PAR) in quanto mentre i debiti fuori bilancio si configurano come una sopravvenienza passiva in assenza di una specifica previsione nel bilancio di esercizio in cui i debiti si manifestano e, quindi, prescindono necessariamente da un previo impegno di spesa, gli accordi transattivi, al contrario, presuppongono la decisione dell'Ente di pervenire ad un accordo con la controparte, per cui è possibile prevedere, da parte del Comune, tanto il sorgere dell'obbligazione quanto i tempi per l'adempimento. L'amministrazione comunale, quindi, al di là dell'oggetto dell'accordo transattivo, al momento della stipulazione di un contratto di transazione assume una nuova obbligazione giuridicamente vincolante per cui l'impegno di spesa deve essere assunto contestualmente all'approvazione della transazione in quanto l'impegno contabile, registrato in uno specifico intervento o capitolo di previsione, e l'attestazione della copertura finanziaria costituiscono condizioni essenziali per poter effettuare spese a carico del bilancio comunale (art. 191 TUEL).

Poste tali coordinate ermeneutiche, la delibera di giunta municipale di autorizzazione alla sottoscrizione del suddetto accordo di transazione, in considerazione del riportato programma di rateizzazione pluriennale e sulla base delle regole contabili vigenti prima dell'armonizzazione contabile, doveva recare l'attestazione della copertura complessiva dell'intero importo di euro 35.357,76 con indicazione per la prima rata dell'impegno contabile sul bilancio corrente del 2009 di euro 11.785,92 e per le altre due rate successive dell'impegno contabile di pari importo a valere sul bilancio pluriennale rispettivamente nell'esercizio 2010 e in quello del 2011 stante il carattere

autorizzatorio di quest'ultimo strumento di programmazione finanziaria come previsto dal comma 6 dell'art 183 del D.lgs. 267/2000 (TUEL) nel testo vigente all'epoca dei fatti.

Diversamente dalla illustrata procedura regolare di spesa, come dedotto dalla difesa di parte convenuta, nella suddetta delibera di autorizzazione il responsabile *p.t.* del servizio finanziario ha attestato la copertura finanziaria solo per l'importo di euro 11.785,92 a valere sul bilancio 2009 corrispondente alla prima rata da pagare entro il 09.10.2009 indicando l'impegno contabile 268/09 (Doc. 4 dell'atto di citazione, p. 6) ma nulla ha attestato con riferimento alla copertura finanziaria delle altre due rate con scadenza di pagamento rispettivamente nel 2010 e nel 2011.

Come detto, la difesa del convenuto ha imperniato gran parte delle sue difese su tale mancanza di due terzi della copertura finanziaria da cui ne ha dedotto la nullità dell'accordo di transazione che ha giustificato la decisione di proporre opposizione al decreto ingiuntivo avente ad oggetto un "credito" la cui prova scritta era rappresentata dal suddetto titolo contrattuale viziato. A fronte delle ampie difese articolate da parte convenuta sul punto fin dalla fase preprocessuale la Procura regionale nell'atto di citazione ha controdedotto sulla irrilevanza di tale eccezione di copertura finanziaria parziale "in quanto, una volta stipulato il negozio ed assunta l'obbligazione, il Comune aveva pagato una prima rata del debito derivatone e, dunque, riconosciuto, con tale primo pagamento, l'*utilitas* alla obbligazione contratta".

Alla luce degli atti di causa tale affermazione attorea non appare corretta visto che la transazione non è stata adempiuta neanche nella parte relativa alla prima rata di euro 11.785,92 come accertato nella sentenza n. 3698/2021 tanto che

la delibera consiliare n. 17/2022 di riconoscimento del debito fuori bilancio ha preso a riferimento l'intero importo della sorte capitale di euro 35.357,76 recata dal decreto ingiuntivo.

3.3. Sul punto il Collegio osserva che le Sezioni Unite civili della Corte di cassazione con la sentenza n. 12195/2005 si sono pronunciate su un contrasto interpretativo esistente nel vigore della precedente normativa sugli enti locali *ex* R.D. 383/1934 che al comma 1 dell'art. 284 stabiliva che "Le deliberazioni dei comuni, delle provincie e dei consorzi, che importino spese, devono indicare l'ammontare di esse e i mezzi per farvi fronte" mentre all'art. 288 stabiliva che "Sono nulle le deliberazioni ... che contengano violazioni di legge". Il suddetto contrasto era insorto sulla questione degli effetti della mancanza di copertura finanziaria di una delibera giuntale di autorizzazione all'affidamento di un incarico ad un professionista esterno sul contratto successivamente concluso, che vedeva un primo orientamento affermare che una tale delibera non era valida e vincolante nei confronti dell'ente locale in quanto viziata da nullità la quale si estende anche al successivo contratto che non può costituire titolo per il pagamento dei compensi pattuiti con diritto dell'ente alla ripetizione di eventuali acconti versati in esecuzione del contratto stesso e un secondo orientamento, di contro, affermare l'irrilevanza civilistica delle procedure contabili di spesa, ritenute quali atti di natura puramente interna alla P.A., per cui il diritto del contraente privato al compenso restava insensibile ai vizi della deliberazione di autorizzazione priva di copertura finanziaria.

La Corte suprema nel dirimere tale contratto ha affermato il principio di diritto secondo cui "*Nel vigore del combinato disposto degli artt. 284 e 288 R.D. 3*

marzo 1934, n. 383, la delibera con la quale i competenti organi comunali o provinciali affidano ad un professionista privato l'incarico per la progettazione di un'opera pubblica è valida e vincolante nei confronti dell'ente soltanto se contenga la previsione dell'ammontare del compenso dovuto al professionista e dei mezzi per farvi fronte. L'inosservanza di tali prescrizioni determina la nullità della delibera, che si estende al contratto di prestazione d'opera professionale poi stipulato con il professionista, escludendone l'idoneità a costituire titolo per il compenso".

La Corte di cassazione ha affermato tale principio considerando che le norme disciplinanti la spesa pubblica degli enti locali non rispondono soltanto ad un'esigenza di contabilità pubblica in quanto esse, nel garantire la regolarità e il buon andamento finanziario delle amministrazioni locali, perseguono l'interesse pubblico all'equilibrio del bilancio e al buon andamento di queste amministrazioni, in un quadro di certezza e di trasparenza che ha fondamento costituzionale (art. 97 Cost.).

Tale principio generale si è perpetuato nell'ordinamento degli enti locali territoriali con la disciplina dell'art. 55, co. 5 L. 142/1990 secondo cui *"gli impegni di spesa non possono essere assunti senza attestazione della relativa copertura finanziaria da parte del responsabile del servizio finanziario"*, aggiungendo subito dopo che *"senza tale attestazione l'atto è nullo di diritto"* con la quale il legislatore ha inteso affermare in modo ancor più perentorio la rilevanza esterna del meccanismo di controllo sull'effettività della copertura finanziaria, elevando espressamente la relativa attestazione, resa dal responsabile del servizio finanziario, a requisito essenziale per la validità dello stesso atto deliberativo recante l'impegno di spesa.

A fronte della previsione della suddetta nullità testuale di cui all'art. 55, co. 5 L. 142/1990 la Corte suprema ha ribadito che *“l'inosservanza di tale prescrizione determina la nullità della delibera, che si estende al contratto di prestazione d'opera professionale stipulato con il professionista, comportando l'esclusione di qualsiasi responsabilità od obbligazione dell'ente pubblico in ordine alle spese assunte senza il suddetto adempimento”* (cfr. Cass., SS.UU., sent. n. 13831/2005).

Tale disciplina statale trova pieno riscontro nella corrispondente disciplina della Regione Siciliana che, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di “regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative” attribuita dall'art. 14, co. 1, lett. o, dello Statuto speciale, l'ha recepita nell'ordinamento regionale siciliano. In particolare, l'art. 13 della L.R. 44/1991 ha riprodotto testualmente l'art. 55, co. 5 L. 142/1990 sulla nullità testuale degli atti di spesa assunti senza l'attestazione di copertura finanziaria.

Tale norma regionale ha continuato a restare in vigore nell'ordinamento regionale, nonostante la corrispondente norma statale sia stata sostituita dall'art. 6, co. 11 della L. 127/1997, poi refluìto nell'art. 151, co. 4 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL) nel testo vigente all'epoca dei fatti, anch'essa recepita nell'ordinamento regionale dalla L.R. 23/1998 con un rinvio dinamico alla successiva legislazione statale in materia.

La norma dell'art. 13 della L.R. 44/1991, quindi, era in vigore al momento dell'adozione della delibera di giunta municipale n. 65 del 31.07.2009 che ha autorizzato la transazione di cui è causa tanto che essa è riportata testualmente nella parte della delibera riservata all'attestazione di copertura finanziaria del responsabile del servizio finanziario.

Al perdurare di tale norma regionale si è aggiunta l'applicabilità nell'ordinamento regionale siciliano delle nuove regole statali per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese degli enti locali, vigenti all'epoca della transazione del 2009, compendiate nell'art. 151 co. 4 TUEL secondo cui l'attestazione di copertura finanziaria diventa condizione di esecutività dei provvedimenti di spesa dei responsabili degli uffici e dei servizi e nell'art. 191 TUEL il quale al comma 1 dispone 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" mentre al comma 5 prevede che "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".

Su tale nuova disciplina la Corte suprema ha affermato che *"È principio saldamente invalso nella giurisprudenza di questa Corte ... maturato sul filo di una regola procedimentale che ha fonte nel R.D. 3 marzo 1934, n. 383, artt. 284 e 288 e si è poi perpetuata nel D.L. 2 marzo 1989, n. 66, art. 23 convertito in legge, con modificazioni dalla L. 24 aprile 1989, n. 144, art. 1, comma 1, nel D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, art. 35 e in ultimo, nel D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 191 che gli atti degli enti locali importanti un obbligo contrattuale in capo ai medesimi siano validi e vincolanti nei loro confronti a condizione che siano accompagnati dal relativo impegno di spesa, diversamente discendendone la nullità tanto della deliberazione che ne*

autorizza il compimento quanto del susseguente contratto stipulato in attuazione di essa” (Cass. civ., Sez. I, ord n. 15410/2018; cfr. anche in senso conforme Cass. civ., Sez. III, sent. 33768/2019).

Tali principi risultano ulteriormente ribaditi da Cass., Sez. 1, 13 giugno 2018, n. 15410, secondo cui costituisce principio saldamente invalso nella giurisprudenza di questa Corte (al pari di quello a cui si è fatto richiamo innanzi, maturato sul filo di una regola procedimentale che ha fonte nel R.D. 3 marzo 1934, n. 383, artt. 284 e 288 e si è poi perpetuata nel D.L. 2 marzo 1989, n. 66, art. 23 convertito in legge, con modificazioni dalla L. 24 aprile 1989, n. 144, art. 1, comma 1, nel D.Lgs. 25 febbraio 1995, n. 77, art. 35 e in ultimo, nel D.Lgs. n. 18 agosto 2000, n. 267, art. 191) che gli atti degli enti locali importanti un obbligo contrattuale in capo ai medesimi siano validi e vincolanti nei loro confronti a condizione che siano accompagnati dal relativo impegno di spesa, diversamente discendendone la nullità tanto della deliberazione che ne autorizza il compimento quanto del susseguente contratto stipulato in attuazione di essa (Cass., Sez. I, 18/11/2011, n. 24303; Cass., Sez. I, 28/12/2010, n. 26202; Cass., Sez. I, 26/05/2010, n. 12880).

3.4. Alla luce delle superiori coordinate ermeneutiche risulta evidente la fondatezza delle deduzioni difensive di parte convenuta sulla sussistenza di valide ragioni per fare opposizione al decreto ingiuntivo a nulla rilevando che la sentenza n. 3698/2021 del Tribunale di Catania ha rigettato tale opposizione al decreto affermando, a fronte della eccepita nullità della delibera di autorizzazione della transizione per mancanza parziale della copertura finanziaria, che non “rilevano eventuali omissioni interne all’ente opponente - quale l’omesso inserimento nel bilancio pluriennale della spesa relativa

all'obbligazione assunta dall'ente - poiché dette omissioni denegatamente possono legittimare l'ente a proporre un giudizio di responsabilità contabile, ma non inficiano la validità dell'accordo transattivo".

Risulta evidente che il Giudice ordinario con tale motivazione ha dato applicazione ad un orientamento del tutto superato che relegava alla dimensione organizzativa interna dell'ente locale i vizi delle delibere per violazione delle regole contabili sull'assunzione delle spese senza alcuna incidenza negativa sui diritti acquisiti dall'altro contraente in forza del contratto stipulato *iure privatorum* non attribuendo, quindi, a tali violazioni alcuna rilevanza civilistica mentre la Cassazione con un orientamento consolidato ormai pluridecennale costituente diritto vivente al momento della decisione del Comune di Linguaglossa di fare opposizione aveva del tutto obliterato tale impostazione sulla base della *ratio* che le regole contabili della spesa dell'ente locale, essendo poste a tutela della regolarità e del buon andamento finanziario delle amministrazioni locali in modo da evitare che l'ente pubblico assuma obbligazioni senza rendersi conto della loro incidenza economica e senza valutare la propria reale capacità di assolverle, costituiscono norma imperative di ordine finanziario la cui violazione determina la nullità della delibera di autorizzazione e del conseguente atto contrattuale.

A ciò si aggiunga che la delibera giuntale n. 65/2009 di autorizzazione della transazione appare viziata da incompetenza relativa per difetto di competenza della giunta municipale in favore del consiglio comunale come eccepito in modo condivisibile dal legale del Comune nell'atto di opposizione.

Infatti, la Sezione di controllo siciliana di questa Corte, richiamando la

giurisprudenza contabile di altre Sezioni (Sez. contr. Puglia, del. 181/PAR/2013; Sez. contr. Liguria, del. 5/PAR/2014; Sez. contr. Piemonte, del. 345/PAR/2013), ha affermato che le transazioni, la cui approvazione spetta al consiglio comunale, sono quelle rientranti nelle materie di competenza di tale organo così “come individuate dall’art. 32 della Legge n. 142 del 1990, recepito con modifiche dall’art. 1, comma 1, lett. e), Legge Regionale n. 48 del 1991, e dall’art. 194 del Decreto Legislativo n. 267 del 2000 (direttamente applicabile in Sicilia)” (C. conti, Sez. contr. Reg. Siciliana, del. n. 38/2014/PAR). Tale competenza, a cui accede anche l’obbligo di acquisire il parere dell’organo di revisione ai sensi dell’art. 239 TUEL, riguarda principalmente le proposte di transazione riferite a: 1) passività in relazione alle quali non è stato assunto uno specifico impegno di spesa, vale a dire quelle che possono generare un debito fuori bilancio; 2) accordi che comportano variazioni di bilancio; 3) accordi che comportano l’assunzione di impegni per gli esercizi successivi; 4) accordi che incidono su acquisti, alienazioni immobiliari e relative permutate.

Nel caso di specie si ritiene che la transazione oggetto di controversia dovesse essere adottata dal consiglio comunale in considerazione del fatto che recava impegni per esercizi successivi privi di copertura finanziaria.

Infine, con riferimento alla ricognizione del debito operata dal Sindaco con la nota prot. 14228/14275/712 del 16.01.2014 inviata alla ditta Russo Ignazio con raccomandata A.R. n. 14885560923-7 del 16.01.2014, non presente nel fascicolo di causa in quanto non è stata rinvenuta agli atti d’ufficio del Comune di Linguaglossa come comunicato dal segretario generale con nota del 5 aprile 2023 (cfr. Doc. 6 dell’atto di citazione), si osserva quanto segue.

A tale ricognizione del debito non può attribuirsi alcun valore sostitutivo del contratto di transazione invalido per i suesposti motivi, in quanto secondo il costante orientamento giurisprudenziale della Corte di cassazione “La ricognizione di debito ..., non costituisce autonoma fonte di obbligazione ma ha soltanto l’effetto confermativo di un preesistente rapporto fondamentale, venendo ad operarsi, in forza dell’art. 1988 cod. civ., un’astrazione meramente processuale della “causa debendi”, comportante una semplice “relevatio ab onere probandi” per la quale il destinatario della promessa è dispensato dall’onere di provare l’esistenza del rapporto fondamentale, che si presume fino a prova contraria, ma dalla cui esistenza o validità non può prescindersi sotto il profilo sostanziale, con il conseguente venir meno di ogni effetto vincolante della ricognizione di debito, ove rimanga giudizialmente provato che il rapporto fondamentale non è mai sorto o è invalido o si è estinto (cfr. in tal senso: Cass. n. 12833 del 1999; Cass. n. 15575 del 2000; Cass. n. 11426 del 2002; Cass. n. 8515 del 2003; Cass. n. 18259 del 2006)” [Cass. civ., Sez. II, ord., n. 7966/2008].

3.5. Alla luce delle superiori considerazioni, la proposta fatta dall’odierno convenuto nella qualità di responsabile del servizio contenzioso e del procedimento alla giunta del Comune di Linguaglossa di fare opposizione al decreto ingiuntivo 3909/2018 per un credito fondato su un atto di transazione che presentava i suddetti indici di invalidità e su una ricognizione del debito che non poteva sostituire il contratto invalido non appare essere una decisione che possa configurarsi quale condotta illecita del convenuto contraria ai suoi doveri di servizio.

A fronte degli illustrati sintomi di illegittimità, la decisione di proporre

opposizione al decreto ingiuntivo ottenuto dalla ditta Russo Ignazio appare essere stata una scelta ragionevole volta ad evitare che, trascorso il termine di 40 giorni dalla sua notifica all'Ente locale, il titolo acquistasse definitiva esecutività, cosa che non era impedita dall'avere il Comune di Linguaglossa fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *ex* dall'art. 243-*bis* TUEL, come dedotto dalla difesa del convenuto e come risulta dagli atti di causa (cfr. All. 2 citazione, p. 6), per cui nella fattispecie trovava applicazione il comma 4 di tale articolo secondo cui *“le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale”*. Infatti, tale norma, che è stata interpretata dalla giurisprudenza come non limitata alle sole procedure iniziate prima della deliberazione del piano di riequilibrio finanziario, e ancora pendenti, ma come temporanea preclusione ad agire per l'esecuzione, al fine di preservare la possibilità di attuare ordinatamente il piano di rientro finanziario nei termini approvati (cfr., CdS, Sez. V, sent. 3809/2023), non costituiva un impedimento alla formazione di titoli esecutivi contro l'Ente locale.

Per cui, in assenza di tempestiva opposizione da parte dell'Ente locale, il decreto ingiuntivo avrebbe acquisito definitiva esecutività con il conseguente obbligo del Comune di riconoscere come debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, co. 1 lett. a) del TUEL l'intero importo ingiunto di euro 40.066,94 comprensivo sia della sorte capitale di euro 35.357,76 oggetto del contratto di transazione sia di rivalutazione, interessi e spese della procedura pari a euro 4.709,18 atteso che per costante giurisprudenza contabile il decreto ingiuntivo

esecutivo è ricondotto alla fattispecie del riconoscimento di debiti fuori bilancio derivanti da provvedimenti giudiziari esecutivi (cfr. C. conti, *ex multis*: Sez. contr. Campania, del. n. 166/2021/PAR; Sez. contr. Liguria, del. n. 73/2018; Sez. contr. Emilia- Romagna, del. n. 241/2013/PAR; Sez. contr. Basilicata, del. n. 121/2013/PAR).

Di contro, la proposizione dell'opposizione, oltre a impedire l'immediata esecutività del decreto ingiuntivo, laddove accolta dal giudice ordinario, avrebbe tenuto indenne il Comune da tali conseguenze obbligatorie, in quanto in presenza di un accordo transattivo dichiarato nullo e di un decreto ingiuntivo revocato, sull'Ente locale sarebbe rimasto solo l'onere di valutare l'attivazione della procedura per il riconoscimento del debito fuori bilancio per la fattispecie derivante dall'acquisizione di beni e servizi in violazione delle norme giuscontabili ai sensi dell'art. 194, co. 1 lett. e) del TUEL.

Come dedotto dal convenuto, tale riconoscimento ad opera del consiglio comunale, a differenza di quello da sentenze esecutive, non è un atto vincolato in quanto esso può avvenire solo "nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente" che sicuramente non avrebbe potuto includere la parte relativa agli interessi, alla rivalutazione e alle spese per la procedura del ricorso ingiuntivo che nessuna utilità ha arrecato all'Ente locale.

Rimanendo fermo che, nel caso di non riconoscimento parziale o totale del debito fuori bilancio, il Comune non sarebbe stato gravato da alcun rapporto obbligatorio in quanto lo stesso sarebbe sorto tra la ditta ricorrente e i soggetti (funzionari e amministratori comunali) che avevano dato causa all'acquisizione in violazione delle norme giuscontabili stante in tal caso la frattura *ope legis* del rapporto di immedesimazione organica tra

l'amministratore/dipendente comunale e l'ente locale, che preclude il perfezionamento del rapporto obbligatorio nei confronti di quest'ultimo ai sensi e per gli effetti dell'art. 191, co. 4 del TUEL.

Conseguentemente, la ditta Russo Ignazio avrebbe potuto richiedere l'adempimento nei confronti dei suddetti amministratori/dipendenti comunali e, in presenza della possibilità di tale azione, le sarebbe stato precluso l'esercizio nei confronti del Comune di Linguaglossa dell'azione di indebito arricchimento *ex art. 2041 c.c.* come affermato dalla costante giurisprudenza stante la natura sussidiaria di tale azione (cfr. *ex multis*, Cass. civ., sent. n. 5665/2021) anche se l'Ente locale avrebbe potuto subire l'azione di arricchimento senza causa *ex art. 2041 c.c.* da parte dei suddetti amministratori/dipendenti o da parte della stessa ditta Russo Ignazio in surrogatoria *utendo iuribus debitoris ex art. 2900 c.c.* dei soggetti che avevano dato causa alla fornitura di beni e servizi in violazione della disciplina giuscontabile (cfr. Corte cost., sent. n. 446/1995).

In ultimo, non si ritiene che, a fronte dei manifesti indici di invalidità dell'accordo transattivo sottoscritto in data 2009 e del rifiuto già opposto nel gennaio del 2014 dalla ditta Russo Ignazio ad una ulteriore proposta di transattiva fatta dal Sindaco *p.t.* che confermava l'accordo transattivo del 2009 escludendo gli interessi legali maturati fino a quella data per il ritardo nel pagamento (cfr. All. 1 della citazione, "Ricorso per decreto ingiuntivo", p. 6), nel breve lasso di tempo dei 40 giorni per fare opposizione al decreto ingiuntivo sarebbe stato possibile addivenire ad un nuovo accordo transattivo. Ciò trova conferma nel fatto che un successivo tentativo di transazione fatto dal Comune nel gennaio del 2021 nel corso del giudizio di opposizione (cfr.

Doc. 2 della citazione, premessa della del. CC n. 7/2023 di riconoscimento del debito fuori bilancio) non è andato a buon fine per la volontà della ditta Russo Ignazio di ottenere il versamento totale delle sue spettanze che reputava legittimamente maturate comprensive di interessi, rivalutazione e spese legali. Infine, alla luce di quanto già sopra argomentato e dell'estrema urgenza derivante dai tempi molto ristretti concessi dalla natura del provvedimento monitorio per fare opposizione, la deduzione della Procura regionale secondo cui l'unica condotta esigibile dal convenuto era quella di attivare prontamente il procedimento che conduce alla tempestiva convocazione del consiglio comunale deputato all'assunzione delle determinazioni inerenti il riconoscimento del debito fuori bilancio, manca di effettiva consistenza.

4. Alla luce delle superiori considerazioni, il Collegio ritiene che, secondo una valutazione *ex ante* e in concreto, la proposta del dott. Bartorilla alla giunta del Comune di Linguaglossa di fare opposizione al decreto ingiuntivo n. 3909/2018 non risulta essere stata di certo irrazionale, avventata o pretestuosa tale da presentare gli estremi di una condotta volta ad instaurare una lite temeraria come prospettato dall'Ufficio requirente, per cui non è sussistente in capo al convenuto l'elemento della condotta illecita.

A seguito dell'accertato difetto della condotta antigiuridica imputata dal P.M. al dott. Bartorilla Giuseppe restano assorbite tutte le altre questioni.

Conseguentemente, la domanda della Procura regionale va rigettata e il convenuto va dichiarato esente da responsabilità amministrativa per gli addebiti che gli sono stati contestati nell'odierno giudizio.

5. Le spese processuali seguono la soccombenza ai sensi dell'art. 31, co. 2 del c.g.c. e si liquidano in favore del convenuto e a carico del Comune di

Linguaglossa come da dispositivo sulla base dei parametri disciplinati dal DM 55/2014 recante “Determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense ai sensi dell’art. 13 comma 6 della legge 31 dicembre 2012 n. 247”, aggiornati al D.M. n. 147 del 13/08/2022.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, definitivamente pronunciando,

- rigetta la domanda proposta dalla Procura regionale e, per l’effetto
- dichiara il sig. Bartorilla Giuseppe esente da responsabilità amministrativa per gli addebiti di causa;
- liquida a carico del Comune di Linguaglossa e in favore del convenuto le spese processuali, comprensive di spese generali, oltre IVA e CPA se dovuti, per l’importo di euro 839,50 (*ottocentotrentanove/50*).

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Palermo, nelle camere di consiglio del 17 gennaio 2024 e del 6 marzo 2024.

Il Giudice estensore

La Presidente

Gaspere Rappa

Anna Luisa Carra

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Depositata in Segreteria nei modi di legge.

Palermo, 19 marzo 2024

Il Funzionario Responsabile del Servizio

Dott.ssa Caterina Giambanco

Firmato digitalmente

