

R.G.E. n. 58866 /2017



**Tribunale di Roma**

**XVI Sezione Civile**

**sezione specializzata Imprese**

Il Tribunale Civile di Roma costituito in camera di consiglio nelle persone dei magistrati:

- |                                |                  |
|--------------------------------|------------------|
| 1) Dott. Giuseppe Di Salvo     | Presidente       |
| 2) Dott. ssa Giuseppe Di Salvo | Giudice relatore |
| 3) Dott. ssa Maurizio Manzi    | Giudice          |

ha emesso la seguente

**SENTENZA**

nella causa di opposizione a decreto ingiuntivo iscritta al registro al n. **58866/2017 promossa da  
COMUNE DI ROMA CAPITALE**, rappresentato e difeso, in virtù di procura in atti, dall'Avv.  
[REDACTED]

**PARTE OPPONENTE**

**nei confronti di**

[REDACTED] SPA , in persona del leg. rapp.te p.t., rappresentata e difesa, giusta procura in atti,  
dall'Avv. [REDACTED] con [REDACTED]  
e [REDACTED] PERUGIA; ;

**PARTE OPPOSTA**



**oggetto: opposizione a decreto ingiuntivo**

Il Collegio,

letti gli atti;

sentite le parti;

### OSSERVA

Il Comune di Roma Capitale proponeva opposizione al D.I. n. 10435/2017, emesso in data 2.5.2017 dal Tribunale di Roma, ad istanza di ██████████ Spa, con il quale si ingiungeva all'opponente il pagamento della somma di € 159.530,50, oltre interessi come da domanda, spese di procedura liquidate in Euro 2.135,00 per compensi ed Euro 406,50 per esborsi, oltre rimborso forfetario al 15%, IVA e CPA come per legge a favore dell'istante ██████████ Spa.

Premesso che la ██████████ spa si era aggiudicata il “servizio di gestione dell'archivio della Direzione Attuazione degli Strumenti Urbanistici del Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica di Roma Capitale, relativo ai Progetti Edilizi degli anni dal 1931 al 1995, Progetti di strutture in cemento armato, Fascicoli di Disciplina Edilizia e Condoni Edilizi” e che in data 10.10.2013 le parti avevano stipulato apposito contratto avente una durata di 28 mesi con decorrenza dal 11.10.2013 e scadenza il 10.02.2016, il Comune di Roma Capitale rappresentava che il decreto ingiuntivo era stato chiesto anche per la fattura n. 16 del 29.01.2016 (l'ultima relativa al contratto) che era stata regolarmente pagata e che anche le fatture nn. 1405/2015 (avente causale Addebito interessi di mora periodo 01.01.2015-31.12.2015- ai sensi del D.Lgs 231/2002) e n. 2476/2014 (avente causale Addebito interessi su ritardati pagamenti 01/01/2014- 31/12/2014- interessi calcolati ai sensi del D.Lgs 231 del 09.10.2002) erano state pagate mediante compensazione con somme pagate in eccedenza come da nota prof. n. 136783 del 22.07.2016, modalità accettata da ██████████ spa con nota del 04.08.2016 n. 728.

Quali motivi di opposizione deduceva:

1) la nullità e l'inammissibilità del D.I. per gli importi di cui alle fatture n. 2476/2014, 1045/2015 e 16/2016 in quanto già pagate;

2) la nullità e l'inammissibilità del D.I. per le somme di cui alle restanti fatture in difetto di un valido rapporto giuridico. Rilevava parte opponente che il contratto era scaduto in data 10.02.2016 e che non vi era stata una proroga del servizio adottato con Determinazione Dirigenziale e attestazione di regolarità contabile ex art. 49 TUEL ai fini dell'assunzione dell'impegno di spesa.



Pertanto, nell'impossibilità di ritenere l'Amministrazione obbligata per *facta concludentia* o comunque mediante procedure non idonee in assenza di determina dirigenziale ai sensi dell'art. 191 D.Lgs 267/2000, si doveva ritenere al più obbligato il singolo funzionario che aveva richiesto la proroga.

Ciò precludeva finanche la possibilità per la società di ottenere la corresponsione delle prestazioni rese con domanda di arricchimento senza causa, per assenza di sussidiarietà, domanda che comunque presupponeva per il suo accoglimento il riconoscimento da parte della PA dell'utilità della prestazione resa.

*Concludeva: "Piaccia al Tribunale adito respinta ogni domanda, istanza e richiesta avversarie: - dichiarare inammissibile e/o nullo e/o inefficace il decreto ingiuntivo opposto, per difetto assoluto dei presupposti di legge per la sua concessione e, per l'effetto, revocarlo; - nel merito, accertare e dichiarare che non sussiste alcun rapporto debitorio dell'Amministrazione capitolina nei confronti della società opposta e conseguentemente respingere ogni pretesa e/o domanda formulata e/o formulanda dalla medesima per i fatti di causa; - in via meramente gradata, ove non fossero accolte le eccezioni di questa Difesa, riconoscere come non dovuti gli importi di cui alle fatture nn. 2476/2014, 1405/2015 e 16/2016, ridimensionando il titolo esecutivo già conseguito da c.p. Con vittoria di spese ed onorari."*

Si costituiva la [REDACTED] spa che rappresentava che la prosecuzione del rapporto contrattuale era avvenuta sulla base di richieste di proroghe cui la società aveva aderito nelle more dell'espletamento da parte di quest'ultima di una nuova gara. In data 8 febbraio 2016, a due giorni dalla scadenza naturale del contratto, Roma Capitale con protocollo n. QI 21851 inviava "richiesta di proroga tecnica del servizio di gestione dell'Archivio della Direzione Edilizia dall'11.2.2016 al 31.10.2016 ... alle stesse tariffe e condizioni del contratto vigente" alla quale la [REDACTED] rispondeva prontamente rendendo la propria disponibilità e proseguendo a rendere il servizio sollecitato. Le richieste di proroghe si erano succedute con comunicazioni di "slittamento di proroga" ad iniziativa dell'opponente; l'ultima missiva era del 20 dicembre 2016 Prot. N. QI 218806 con la quale si richiedeva alla [REDACTED] la disponibilità (puntualmente resa dall'opposta) a svolgere il servizio "alle stesse tariffe e condizioni del contratto vigente" e per il corrispettivo quantificato, dal 01.01.2017 al 30.06.2017.

Peraltro, a richiesta della aggiudicataria il Comune di Roma Capitale, con comunicazione del 21.3.2017 Prot. N. QI51296, aveva assunto l'impegno alla tempestiva liquidazione delle fatture n. 286 del 31.03.2016, n. 565 del 31.05.2016, n. 834 del 29.07.2016, 1090 del 30.09.2016 e 1411



del 30.11.2016 non appena ultimato il perfezionamento dell'atto di affidamento provvisorio attualmente pendente presso la Ragioneria Generale, riconoscendo che per le fatture n. 1654 del 30.12.2016 e n. 158 del 28.02.2017 relative agli addebiti degli interessi di mora, le stesse sarebbero state liquidate non appena fossero stati concessi variazioni o assestamenti di bilancio, con quantificazione del debito in €129.915,83 di cui €122.143,35 per canoni bimestrali ed €7772,48 per interessi di mora. Il Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica rendeva noto di avere predisposto ed inviato il provvedimento per il riconoscimento del debito fuori bilancio per l'importo complessivo di €247.961,52 IVA inclusa a favore della soc. ██████████ Spa per le prestazioni dal 18.02.2016 al 30.06.2017. Ritenendo, quindi, coperto il rapporto contrattuale dalla documentazione versata in atti, chiedeva la condanna per il pagamento di €124.541,52, detratte quelle oggetto di storno (fatture nn. 2476/2014, 1405/2015 e 16/2016) per intervenuto accordo tra le parti.

*Chiedeva: In via preliminare nel merito: concedere, ai sensi dell'art. 642, c.p.c. la provvisoria esecutorietà del decreto ingiuntivo n. 10435/2017 R.G.n. 28020/2017, essendo intervenuto il riconoscimento del debito, per la somma pari ad euro 124.541,52 detratti gli importi di cui alle fatture nn. 2476/2014, 1405/2015 e 16/2016; In via principale e nel merito: accertare e dichiarare la fondatezza della pretesa creditoria avanzata dalla ██████████ spa e, per l'effetto, rigettare integralmente l'avversa opposizione in quanto del tutto infondata in fatto e in diritto per tutti i motivi come sopra esposti e confermare il decreto ingiuntivo n. 10435/2017, con conseguente condanna di Roma Capitale al pagamento della somma di €159.530,50, ovvero per la somma pari ad euro 124.541,52, detratti gli importi di cui alle fatture nn. 2476/2014, 1405/2015 e 16/2016, oltre interessi e spese della procedura monitoria, come liquidati dal Giudice, IVA e CPA come per legge.*

In sede di prima udienza, veniva concessa la provvisoria esecutività del D.I. in forza del riconoscimento di debito di cui alla nota prot. 176526 del 20.10.2017 e dei pagamenti in corso da parte di Roma Capitale. Concessi termini ex art. 183 VI c.p.c. in assenza di articolazione di prove, veniva disposto il rinvio per p.c.. Seguivano alcuni rinvii a causa del trasferimento del giudice.

La causa veniva assegnata in decisione senza termini per le note conclusionali all'udienza del 14.11.2022.

\*\*\*

E' incontestato tra le parti che vi sia stata la prosecuzione del servizio di gestione dell'archivio della Direzione Edilizia fino al 2017 e che sia stata pagata la sorte di cui al D.I. mentre



parte opposta rappresenta che non siano stati pagati né gli interessi di mora né le spese del procedimento monitorio e dell'odierno giudizio.

Parte opponente chiede la dichiarazione di cessazione della materia del contendere con compensazione delle spese, non potendo l'amministrazione comunale procedere ad alcun pagamento in assenza di riconoscimento di debito fuori bilancio secondo la procedura di cui all'art. 194 TUEL.

Parte opposta contesta che si sia verificata la cessazione della materia del contendere e chiede la condanna al pagamento degli interessi, oltre che alle spese di lite.

Invero, parte opponente contesta la stessa possibilità di emettere un decreto ingiuntivo nei confronti di una PA in assenza di un contratto valido assunto secondo i dettami della disciplina pubblicistica del TUEL, dovendosi ritenere in caso di prestazioni rese alla PA ma autorizzate irregolarmente, legittimato passivo solo il funzionario che le ha richieste o consentite.

Tuttavia, l'eccezione di carenza di legittimazione passiva deve essere respinta.

Si deve rilevare che l'art. 194 TUEL prevede alcune tassative ipotesi per le quali è possibile il riconoscimento del debito fuori bilancio ed il conseguente pagamento da parte degli enti locali: "Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) sentenze esecutive;
- b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali;
- d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza".



Occorre poi rilevare delle cinque tipologie fissate dall'articolo 37, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 1995, poi confluito nel Testo Unico Enti Locali all'art. 194, è stata modificata l'ultima, quella della lettera e): il Ministero dell'Interno nella circolare esplicativa ha affermato che "la precedente versione stabiliva che potessero essere riconosciuti dall'amministrazione locale i debiti fuori bilancio per i quali non era ipotizzabile una responsabilità da parte di funzionari e/o amministratori nell'ordinazione della spesa in violazione delle norme giuscontabili che regolano l'impegno di spesa. L'attuale versione, seguendo gli indirizzi giurisprudenziali in materia di responsabilità per danno patrimoniale, ha dato la facoltà agli enti locali di riconoscere i debiti fuori bilancio nel limite dell'indebito arricchimento. Conseguentemente è stata modificata la disposizione di cui all'articolo 35 dello stesso decreto legislativo in ordine alla non imputabilità all'ente dell'obbligazione scaturente da impegno di spesa assunto irrualmente per la parte del debito non riconoscibile ai sensi dell'articolo 37, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 1995. La norma è di grande rilievo perché consente di sanare, permanentemente, i debiti fuori bilancio nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento che l'ente ha conseguito, mentre il pagamento della restante parte del debito deve essere richiesta a chi ha ordinato o reso possibile la fornitura in quanto, ai sensi del comma 4, dell'articolo 35 del decreto legislativo n. 77 del 1995, per tale parte il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore da un lato e l'amministratore, il funzionario ed il dipendente che hanno violato le disposizioni normative che regolano l'effettuazione delle spese dell'ente locale dall'altro".

In generale, l'assenza di un regolare impegno di spesa, comporta che il pagamento della medesima da parte della PA sia preceduta dal riconoscimento del debito fuori bilancio nei termini indicati dall'art. 194, comma 1, lett. e), del TUEL., sempre che ne ricorrano tutti i presupposti. Occorre mettere in luce, infatti, che può procedersi al riconoscimento del debito solamente nei limiti nei quali il bene o il servizio acquisito rientrino "nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza" e venga accertata, con delibera motivata, sia l'utilità del bene o del servizio che l'arricchimento che l'attività ha comportato per l'ente (art. 194, co. 1, lett. e). Ogni volta che l'ente abbia seguito una procedura irregolare può attuare una sorta di regolarizzazione a posteriori nei limiti della prova dell'utilitas.

Tuttavia, nell'impossibilità di ritenere che l'obbligazione del pagamento degli interessi di mora sia valutabile in termini di arricchimento senza causa, non sussistendo alcuna utilitas in capo all'amministrazione, non è precluso il riconoscimento degli interessi di mora nei confronti dell'amministrazione e non del funzionario mediante titolo giudiziale o transazione, a maggior ragione ove tali interessi siano accessori a prestazioni la cui utilità è stata riconosciuta quale utile



all'ente locale (cfr. Parere reso dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia DELIBERAZIONE 149/PAR/2015 in ordine alla condanna giudiziale per interesse di mora nella categoria del debito nella fattispecie di cui alla lettera a) del citato comma 1 dell'art. 194 TUEL.

Ne deriva che sia possibile per il giudice riconoscere gli interessi di mora per ritardato pagamento nei confronti dell'ente e non del singolo funzionario allorché tali interessi siano accessori ad un'obbligazione riconosciuta utile e quindi contabilizzata quale debito fuori bilancio secondo il disposto dell'art. 194 lett. e.

Pertanto, posto che vi è stato il riconoscimento dell'utilitas delle prestazioni rese da parte della [REDACTED] Spa nei confronti del Comune di Roma Capitale quale prosecuzione autorizzata del rapporto, per quanto irregolare perché priva di attestazione di spesa, si deve ritenere che a fronte di crediti liquidi ed esigibili ben possano essere riconosciuti gli interessi di mora delle transazioni commerciali secondo il D.Lgs 231/2002 dalle scadenze agli effettivi saldi.

Risulta, peraltro, che la somma ingiunta con il provvedimento monitorio fosse superiore a quanto effettivamente dovuto ricomprendendo anche le fatture nn. 2476/2014, 1405/2015 e 16/2016, che erano già state pagate per compensazione come da nota prot. n. 136783 del 22.07.2016, modalità accettata da [REDACTED] spa con nota del 04.08.2016 n. 728.

La soccombenza ricade principalmente sul Comune di Roma Capitale e le spese sono liquidate come in dispositivo in applicazione del D.M. 55/14 con riferimento ai valori minimi previsti per lo scaglione di riferimento.

#### P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni altra istanza disattesa o assorbita, così dispone:

- 1) Revoca il decreto ingiuntivo opposto;
- 2) Condanna il Comune di Roma Capitale a versare gli interessi moratori ex D.Lgs 231 del 09.10.2002 delle fatture n. 286 del 31.3.16, n.565 del 31.5.16, n.834 del 29.7.16, n.1090 del 30.9.16, n.1411 del 30.11.16, n.1654 del 30.12.16, n.158 del 28.2.17, in regime di split payment, dalla scadenza all'effettivo pagamento;
- 3) Condanna altresì il Comune di Roma Capitale a rifondere alla parte [REDACTED] Spa le spese di lite, così come liquidate nella misura di €8000 per onorari, oltre i.v.a., c.p.a. e 15 % per spese generali da distrarsi a favore del difensore avv. [REDACTED] del foro di Perugia, di chiaratosi procuratore antistatario.

Così deciso nella camera di consiglio del 20.12.2022



**Il Presidente**

**Dott. Giuseppe Di Salvo**

**Il Giudice**

**Cristina Pigozzo**

