

Pubblicato il 08/04/2024

N. 03184/2024REG.PROV.COLL.  
N. 00860/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso in appello numero di registro generale 860 del 2024,  
proposto da

(omissis) , rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe  
Naccarato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia;

***contro***

Comune di Latina, non costituito in giudizio;

***per l'annullamento***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio  
sezione staccata di Latina (Sezione Prima) n. 738/2023, resa tra le  
parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 105, comma 2 e 87, comma 3, Cod. proc. amm.;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2024 il Cons. Alberto Urso e preso atto della richiesta di passaggio in decisione depositata in atti dall'Avv. Naccarato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso di primo grado (omissis) agiva per l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dal Comune di Latina sull'istanza proposta dallo stesso (omissis) per il riconoscimento di debiti fuori bilancio in relazione a prestazioni professionali (consistenti essenzialmente nell'elaborazione e redazione di strumenti urbanistici) eseguite dal ricorrente a beneficio del medesimo Comune, nonché chiedendo l'accertamento della fondatezza della propria pretesa al riconoscimento del suddetto debito.

Nelle more della decisione, il Comune di Latina respingeva l'istanza con nota del 30 gennaio 2018, che il ricorrente impugnava a mezzo di motivi aggiunti.

2. A seguito di sentenza non definitiva n. 136 del 2018 che dichiarava l'improcedibilità della domanda avverso il silenzio, il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza del Comune di Latina, dichiarava inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione, atteso che (così come avviene per l'inerzia, anche) per il diniego del riconoscimento di debiti fuori bilancio si controverte sull'insorgenza del rapporto obbligatorio con l'amministrazione, rientrando nella giurisdizione del giudice ordinario.

3. Avverso la sentenza ha proposto appello (omissis) deducendo:

l) erronea qualificazione della domanda, con conseguente violazione dell'art. 112 Cod. proc. civ., richiamato dall'art. 39 Cod.

proc. amm.;

II) violazione del giudicato formale esterno; violazione dell'art. 2909 Cod. civ.;

III) violazione delle regole della giurisdizione; giurisdizione del giudice amministrativo;

IV) segue: sulla valenza pubblicistica del procedimento ex artt. 191, comma 4 e 194, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 267 del 2000; violazione e falsa applicazione di legge;

V) in subordine, questione di legittimità costituzionale degli artt. 191, comma 4 e 194, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 267 del 2000.

4. Non s'è costituito in giudizio l'intimato Comune di Latina.

5. Alla camera di consiglio del 4 aprile 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

6. Col primo motivo di gravame l'appellante si duole dell'errore commesso dal giudice di primo grado nell'aver trascurato che l'azione proposta muoveva dalla precedente sentenza della Corte di appello di Roma, la quale, nel respingere la domanda di arricchimento senza giusta causa per difetto di sussidiarietà, aveva acclarato la sussistenza d'un rapporto negoziale fra l'amministratore o il funzionario responsabile e l'(omissis) ai fini della controprestazione.

Per questo, il presente giudizio verte a ben vedere sull'impugnazione del rifiuto espresso di riconoscimento del debito fuori bilancio per compensi derivanti da attività professionale cui l'ente avrebbe dovuto provvedere anche in conseguenza del giudicato civile, sicché il relativo *petitum* sostanziale coincideva con la sollecitazione del corretto esercizio del potere pubblicistico spettante all'amministrazione.

Ciò senza considerare peraltro che possono ben aversi situazioni di contemporanea coesistenza di strumenti di tutela di interesse

legittimo e di diritto soggettivo.

6.1. Col secondo motivo l'appellante si duole dell'errore commesso dal giudice di primo grado nell'aver violato il giudicato formale esterno sulla giurisdizione, non avendo tenuto conto dei precedenti riguardanti la medesima vicenda e pretesa fatta valere.

In particolare, il ricorrente aveva proposto in origine, nell'ambito del giudizio *sub* r.g. n. 833/2014 davanti al Tar Lazio, sez. staccata di Latina, due domande: una, ordinaria, avverso gli atti di bilancio del Comune, nella parte in cui non avevano previsto, in relazione alle causali invocate, la specifica passività derivante dalla sentenza del Tribunale civile di Latina, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 267 del 2000; l'altra avverso il silenzio serbato dal Comune sull'istanza di riconoscimento di debiti fuori bilancio ex art. 194, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 267 del 2000.

In tale contesto, le statuizioni espresse dal Tar e dal Consiglio di Stato (*i.e.*, sentenza n. 367 del 2015 del Tar Lazio, sez. staccata di Latina, confermata dalla sentenza n. 4038 del 2015 del Consiglio di Stato) avrebbero effetto di giudicato esterno sulla giurisdizione anche rispetto al presente giudizio.

Il che parimenti varrebbe per la sentenza non definitiva n. 136 del 2018 resa dal Tar nel primo grado del presente giudizio che ha affermato la carenza d'interesse rispetto all'originaria domanda ex art. 117 Cod. proc. amm.

6.2. Col terzo motivo di gravame l'appellante deduce che l'interpretazione accolta dal giudice di primo grado (anche a fronte dei precedenti richiamati) finirebbe per escludere una tutela effettiva in favore del privato a fronte della possibilità dell'ente pubblico di decidere sull'opportunità o meno del riconoscimento del debito, e ciò proprio sull'erroneo presupposto della ritenuta

manca di una rilevanza pubblicistica nel procedimento ex art. 194, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 267 del 2000.

Tale interpretazione trascurerebbe peraltro il significato proprio del regime ex art. 194 d.lgs. n. 267 del 2000 quale fonte legale dell'obbligazione ex art. 1173 Cod. civ., assimilabile all'art. 2041 Cod. civ., e che prescinde da preesistenti obbligazioni di fonte negoziale o extracontrattuale.

In tale contesto, la decisione cui è chiamato l'ente pubblico non è quella di un comune debitore, bensì afferisce all'esercizio di una pubblica funzione legata sotto più profili all'interesse pubblico.

6.3. Col quarto motivo l'<sup>(omissis)</sup> si duole dell'errore commesso dal giudice di primo grado nel seguire l'assunto per cui il procedimento ex art. 194, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 267 del 2000 afferisca a una posizione di diritto privato dell'amministrazione in relazione a un rapporto obbligatorio altrui (i.e., fra privato e amministratore responsabile).

Per converso, il riconoscimento di debito costituisce un'attività doverosa, discrezionale nell'*an* e nel *quantum*, afferente anche al soddisfacimento di un interesse pubblico (nel contemperamento fra l'equilibrio di bilancio e il giusto riconoscimento delle prestazioni utili rese dal privato), e non sovrapponibile al mero adempimento contrattuale, bensì avente tutti i connotati dell'attività autoritativa.

6.4. Con il quinto motivo l'appellante deduce come, a voler ritenere che il procedimento ex art. 194, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 267 del 2000 sia privo di connotazioni pubblicistiche e la relativa decisione sia insindacabile giudizialmente, dovrebbero ravvisarsi dubbi di compatibilità costituzionale rilevanti ai fini della decisione sulla giurisdizione ex artt. 3, 24 e 111 Cost.

6.5. I motivi, che vanno esaminati congiuntamente per connessione e interdipendenza di alcune delle questioni sollevate, non sono

condivisibili.

6.5.1. La giurisdizione, come noto, è determinata sulla base della domanda, ai sensi degli artt. 5 e 386 Cod. proc. civ., in ragione della *causa petendi* come desumibile dal *petitum* sostanziale.

Nel caso di specie, la domanda proposta dal ricorrente - originariamente declinata in termini di azione avverso il silenzio, successivamente confluita nell'impugnativa del sopraggiunto atto comunale di rigetto del riconoscimento del debito fuori bilancio - ha a oggetto appunto il riconoscimento fuori bilancio del credito del ricorrente per le prestazioni professionali eseguite a beneficio del Comune, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 267 del 2000.

La giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione ha posto in risalto, al riguardo, che *"Il riconoscimento del debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e), TUEL, consegue, effettivamente, all'attivazione di un procedimento discrezionale, riservando all'ente locale la valutazione dell'utilità e dell'arricchimento conseguiti con l'acquisizione, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza [...]. Se, tuttavia, non esiste un diritto soggettivo del privato al riconoscimento ad opera dell'ente locale del debito assunto fuori bilancio, non di meno la pretesa che il privato fornitore rivolge verso l'amministrazione è fondata sul rapporto contrattuale avente ad oggetto la prestazione di beni e servizi, perciò rientrando nella giurisdizione del giudice ordinario. La mancanza della deliberazione consiliare di riconoscimento costituisce un limite interno che preclude nel merito la proponibilità della domanda di pagamento portata dal fornitore verso l'ente, senza tuttavia incidere sui fatti costitutivi della pretesa e perciò senza coinvolgere la giurisdizione [...]. A fronte dell'inerzia dell'amministrazione rispetto all'emanazione vincolata (seppure discrezionale nei contenuti) del*

*provvedimento di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, nell'ipotesi contemplata dall'art. 194, comma 1, lett. e) TUEL, la posizione del privato si configura comunque di diritto soggettivo, giacché correlata ad una pretesa di adempimento contrattuale. La deliberazione di cui all'art. 193, comma 2, TUEL, con cui l'ente locale riconosce la legittimità del debito fuori bilancio, pur postulando la competenza dell'organo consiliare riguardo alla valutazione ed all'apprezzamento dell'opportunità di iscrivere la relativa posta, alla luce dell'utilità e dell'arricchimento per l'ente dell'avvenuta acquisizione di beni o servizi in violazione delle norme di contabilità, è pur sempre volta alla costituzione diretta del rapporto obbligatorio con l'amministrazione"; ne consegue che "deve ritenersi insussistente la giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere dell'azione, proposta ai sensi degli artt. 31 e 117 cod. proc. amm., per ottenere l'accertamento dell'obbligo dell'amministrazione di provvedere in ordine al riconoscimento del debito fuori bilancio, ex art. 191 [recte: 194], comma 1, lett. e) d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, trattandosi di domanda comunque correlata ad una pretesa di adempimento contrattuale, rispetto al quale la posizione del privato si configura, perciò, come diritto soggettivo" (Cass., SS.UU., 21 dicembre 2020, n. 29178; cfr. anche Id., 26 novembre 2020, n. 26985).*

*Dal che discende, come recentemente affermato da questo Consiglio di Stato, che "in caso di mancato riconoscimento di un debito fuori bilancio, la sostanziale lesività nei confronti del creditore è data dall'inadempimento del rapporto sottostante, relativo all'obbligazione pecuniaria, e non già dalla omessa adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento del debito fuori bilancio; di guisa che la posizione giuridica soggettiva - poiché avente per oggetto, in ultima analisi, il diritto di credito per il mancato pagamento di somme dovute in base ad un atto di rango negoziale [...] - è di tipo*

*paritetico, proprio di fattispecie di esecuzione contrattuale, appartenente alla giurisdizione del giudice ordinario. Infatti, l'atto di regolarizzazione contabile - il riconoscimento del debito fuori bilancio - non ha natura provvedimento, ma solo ricognitiva del presupposto, ai fini dell'inserimento nel bilancio dell'Amministrazione locale del debito assunto, sicché la posizione correlata non è di interesse legittimo, bensì di diritto soggettivo, con conseguente cognizione spettante all'Autorità giudiziaria ordinaria",* ciò che rileva non solo sulla domanda d'accertamento dell'obbligo di riconoscimento del debito (o sull'inerzia serbata dall'amministrazione al riguardo), bensì anche *"su quella volta ad ottenere l'annullamento degli atti impugnati (contenenti, in concreto, il diniego da parte dell'Ente di far ricorso alla procedura richiesta)"* (Cons. Stato, V, 28 marzo 2023, n. 3146; cfr. già Id., 27 gennaio 2021, n. 808; 17 ottobre 2019, n. 7056; in senso diverso, cfr. Cons. Stato, IV, 24 luglio 2023, n. 7238).

Dei suesposti principi, ben riferibili alla presente fattispecie, il giudice di primo grado ha fatto buon governo pervenendo alla declinatoria della giurisdizione in favore del giudice ordinario.

6.5.2. In senso inverso, non vale il richiamare la sentenza n. 7123 del 2016 della Corte di appello di Roma, passata in giudicato, di riforma della sentenza con cui era stata accolta la domanda ex art. 2041 Cod. civ. dell'<sup>(omissis)</sup> in relazione alle medesime causali: il che, a ben vedere, non ha alcuna interferenza con l'istanza di riconoscimento ex art. 194, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 267 del 2000 qui proposta dall'interessato e relativo diniego.

Allo stesso modo, alcun giudicato esterno in ordine alla giurisdizione è ravvisabile rispetto alla presente azione: da un lato, infatti, il contenzioso definito giusta sentenza n. 4038 del 2015 di questo Consiglio di Stato aveva a oggetto il (distinto) riconoscimento del debito ex art. 194, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 267

del 2000 a fronte della sentenza del Tribunale di Latina già maturata sulla fattispecie, mentre il riconoscimento ai sensi della lett. e) veniva in rilievo solo rispetto al silenzio, ed era respinto esclusivamente alla luce del riconosciuto stanziamento delle somme a bilancio dell'ente; in ogni caso, s'è in presenza qui di una nuova controversia sul riconoscimento del credito (a mente del diniego espresso adottato dall'amministrazione in relazione alla corrispondente apposita istanza), rispetto alla quale alcun effetto di giudicato esterno sulla giurisdizione promana dalle precedenti decisioni.

Dall'altro lato, la sentenza non definitiva n. 136 del 2018 del Tar resa nel primo grado del presente giudizio non s'è pronunciata, neppure implicitamente, sulla giurisdizione della domanda qui in rilievo, avendo semplicemente scrutinato la (prioritaria) procedibilità dell'azione sul (solo) silenzio, esclusa in radice dall'intervenuta adozione di un provvedimento espresso di diniego del riconoscimento del debito, tale da far venir meno appunto (preventivamente rispetto a ogni altra valutazione) la stessa attualità dell'interesse e vitalità della domanda di giustizia in (specifica) relazione all'inerzia dell'amministrazione.

In tale contesto, alcun *deficit* di tutela è poi ravvisabile rispetto alla fattispecie, considerato che la statuizione sulla giurisdizione si limita a individuare il giudice competente a conoscere della controversia; il che parimenti conduce a escludere i dedotti profili d'incostituzionalità della normativa di cui all'art. 194, comma 1, lett. e), e all'art. 191, comma 4, d.lgs. n. 267 del 2000.

7. In conclusione, per le suesposte ragioni, l'appello va respinto.

8. Non è luogo a provvedere sulle spese, stante l'omessa costituzione dell'amministrazione nel presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Nulla per le spese.

Ordina che la pubblica amministrazione dia esecuzione alla presente decisione.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 aprile 2024 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Alberto Urso**

**IL PRESIDENTE**  
**Rosanna De Nictolis**

**IL SEGRETARIO**