



REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

N. 4/2017

ASSESSORADU DE SOS ENTES LOCALES, FINÀNTZIAS E URBANÌSTICA
ASSESSORATO DEGLI ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA
Direzione Generale Enti Locali e Finanze
Servizio Enti Locali di Cagliari



















Comune di Santu Lussurgiu

FONTE	AUTORITA'	PROVVEDIMENTO
 GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA gazzettaufficiale.it	AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE	DELIBERA 28 dicembre 2016 - Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 33/2013. (Delibera n. 1309/2016).(1) http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDett
 GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA gazzettaufficiale.it	PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA	DECRETO LEGISLATIVO 16 dicembre 2016, n. 257 - Disciplina di attuazione della direttiva 2014/94/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2014, sulla realizzazione di una infrastruttura per i combustibili alternativi. http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDett
 REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA regione.sardegna.it	GIUNTA REGIONALE	DELIBERAZIONE N. 69/27 DEL 23.12.2016 - Avvio della consultazione su Sardegna ParteciPA della proposta di Linee guida per la programmazione e gestione dei Plus nel triennio 2018-2020. http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20170111

Riferimenti Normativi

(1)DECRETO LEGISLATIVO 14 marzo 2013, n. 33

		
 REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA regione.sardegna.it	GIUNTA REGIONALE	DELIBERAZIONE N. 69/25 DEL 23.12.2016 - L.R. 23 dicembre 2005, n. 23, art. 25-bis "Finanziamenti straordinari a carattere di urgenza e inderogabilità" per l'affidamento di minori, anziani e minori stranieri non accompagnati disposti dall'autorità giudiziaria. Assegnazione ulteriori risorse finanziarie per l'annualità 2016.(2) http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20170111
 REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA regione.sardegna.it	GIUNTA REGIONALE	DELIBERAZIONE N. 70/13 DEL 29.12.2016 - Programma "Ritornare a casa". Linee d'indirizzo annualità 2017. Programmazione unitaria risorse regionali e statali per il Fondo per la non autosufficienza. Programma attuativo delle assegnazioni di cui al Decreto Interministeriale del 26 settembre 2016.(3) http://www.regione.sardegna.it/j/v/66?s=1&v=9&c=27&c1=1
 REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA regione.sardegna.it	GIUNTA REGIONALE	DELIBERAZIONE N. 68/5 DEL 20.12.2016 - Istituzione di un gruppo di lavoro per fornire assistenza agli enti locali in materia di società a partecipazione pubblica ai sensi del D.Lgs. 19.8.2016, n. 175 "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica".(4) http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_2017010911
 REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA regione.sardegna.it	GIUNTA REGIONALE	DELIBERAZIONE N. 1/3 DEL 10.1.2017 - Piano regionale di qualità dell'aria ambiente. D.Lgs. n. 155/2010 e s.m.i..(5) http://www.regione.sardegna.it/j/v/66?s=1&v=9&c=27&c1=1
 REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA regione.sardegna.it	GIUNTA REGIONALE	DELIBERAZIONE N. 70/12 DEL 29.12.2016 - Minori stranieri non accompagnati. Requisiti minimi organizzativi, strutturali e di personale delle strutture di accoglienza di secondo livello con finalità educativa e di accompagnamento verso l'autonomia dei minori stranieri non accompagnati. http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20170116
 REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA regione.sardegna.it	GIUNTA REGIONALE	DELIBERAZIONE N. 70/11 DEL 29.12.2016 - POR FESR Sardegna 2014-2020. Condizionalità ex ante tematica 4.1. Approvazione delle direttive regionali in materia di prestazione energetica in edilizia. http://www.regione.sardegna.it/j/v/66?s=1&v=9&c=27&c1=1
 REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA regione.sardegna.it	ASSESSORATO DELL'AGRICOLTURA E RIFORMA AGRO-PASTORALE	Programma di Sviluppo Rurale 2014/2020 - Sottomisura 16.8 "Sostegno alla stesura dei piani di gestione forestale o di strumenti equivalenti". http://www.regione.sardegna.it/j/v/1725?s=1&v=9&c=389&c
 REGIONE AUTONOMA DE SARDIGNA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA regione.sardegna.it	ASSESSORATO DELL'IGIENE E SANITA' E DELL'ASSISTENZA SOCIALE	Bilancio Regionale 2016 – Impegno di euro 14.400.000,00 in favore di tutti i Comuni della Sardegna art. 6 comma 16 L.R. 5/2016.(6) http://www.regione.sardegna.it/j/v/60?s=1&v=9&c=390&c1=1
Riferimenti Normativi		
(2) Legge regionale 23 dicembre 2005, n. 23 (3) DECRETO 26 settembre 2016 (4) DECRETO LEGISLATIVO 19 agosto 2016, n. 175 (5) DECRETO LEGISLATIVO 13 agosto 2010, n. 155 (6) Legge Regionale 11 aprile 2016, n. 5		

		
 corteconti.it	CORTE DEI CONTI Sezione delle Autonomie	Deliberazione n. 36/SEZAUT/2016/QMIG - Esame del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Corretta interpretazione dell'articolo 243-quater, comma 7 del Tuel, con specifico riguardo al "grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi" in costanza del quale la stessa norma prevede l'attivazione della procedura di dissesto c.d. guidato. http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documents
 giustizia-amministrativa.it	CONSIGLIO DI STATO Tribunali amministrativi regionali	Corte giust. UE, sez. III, 21 dicembre 2016, causa C -444/15 - Ambiente – Valutazione ambientale strategica – Piccole aree a livello locale – Esenzione – Condizioni. https://www.giustizia-
 rgs.mef.gov.it	ARCONET	PIANO DEI CONTI INTEGRATO- Matrice di correlazione 2017. http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-
 rgs.mef.gov.it	ARCONET	SCHEMI DI BILANCIO - Schemi di bilancio a decorrere dal 2017. http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-
 inail.it	INAIL	Circolare n. 51 del 30 dicembre 2016 - Regolamento per il reinserimento e l'integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro. Legge 23 dicembre 2014, n.190, articolo 1, comma 166.(7) https://www.inail.it/cs/internet/atti-e-documenti/note-e-
 anticorruzione.it	AUTORITA' NAZIONALE ANTICORRUZIONE	Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016 - Delibera n. 1310.(1)(8) http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAut
 agid.gov.it	AGID	SIOPE: pubblicata la circolare su adeguamento del sistema e prospettive evolutive. http://www.agid.gov.it/notizie/2016/12/30/siope-pubblicata-
 anci.lombardia.it	ANCI	Decreto Milleproroghe Nota lettura Anci - NORME DI INTERESSE DEGLI ENTI LOCALI. http://www.anci.lombardia.it/documenti/6257-
Riferimenti Normativi		
(7) LEGGE 23 dicembre 2014, n. 190 (8) DECRETO LEGISLATIVO 25 maggio 2016, n. 97		

		
 istat.it	ISTAT	Codici dei comuni, delle città metropolitane, delle province, delle regioni e variazioni territoriali e amministrative al 1° gennaio 2017. (Rettifica) http://www.istat.it/it/archivio/6789
 anticorruzione.it	ANAC	Adempimenti Legge 190/2012 art. 1, comma 32. http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/Ser
 itaca.org	Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale	Approvato il Protocollo ITACA per la valutazione della sostenibilità energetico e ambientale a Scala Urbana. http://www.itaca.org/documenti/news/Protocollo%20ITACA%
 fondazione nazionale commercialisti.it	FNC	Nuovo Testo Unico sulle società partecipate: obblighi di modifiche statutarie e nuovi aspetti operativi. http://www.fondazione nazionale commercialisti.it/node/1183
 incomune.interno.it	MINISTERO DELL'INTERNO	Pareri - 15 Set 2016 - Consiglieri comunali. – Dotazione fascia distintiva. http://incomune.interno.it/pareri/dotazione-fascia-distintiva
incomune.interno.it	MINISTERO DELL'INTERNO	Pareri - 15 Set 2016 - Istanza di accesso agli atti avanzata da un consigliere http://incomune.interno.it/pareri/accesso-agli-atti
incomune.interno.it	MINISTERO DELL'INTERNO	Pareri - 15 Set 2016 - Art. 43 del d. lgs. n. 267/2000. Accesso agli atti da parte del consigliere comunale. (9) http://incomune.interno.it/pareri/accesso-agli-atti-0
Riferimenti Normativi (9) DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2000, n. 267		
		



ENTI LOCALI

Senza contratto è il dipendente che paga la fornitura. La Cassazione individua nel singolo funzionario che ha permesso la consegna dei beni il responsabile tenuto a pagare il prezzo in favore del privato.

Una società inviava ad un Comune veneto del software, in forza di una deliberazione adottata dalla Giunta che poi non veniva più ratificata dal Consiglio, che l'Amministrazione utilizzava nell'ambito della informatizzazione del servizio cimiteriale. Non ottenuto il pagamento reclamato, la società adiva il Tribunale civile che nel 2002 rigettava la domanda di ingiustificato arricchimento motivando con il difetto del requisito della sussidiarietà, in quanto la ditta avrebbe potuto esercitare l'azione di rivendicazione dei materiali consegnati. In sede di gravame la Corte di appello ribaltava in parte la decisione di primo grado rilevando che, pur in assenza di un valido contratto, l'Amministrazione comunale aveva tratto un vantaggio dall'utilizzazione dei materiali e programmi ricevuti, traendo un arricchimento, da farsi valere con una domanda che non trovava corrispondenza in alcuna altra azione esperibile.

Ciò costringeva il Comune a proporre ricorso per cassazione, che è stato accolto con sentenza n. 80 del 4 gennaio 2017 resa dalla I sezione civile della Suprema Corte, la quale ha osservato che il tema della sussidiarietà dell'azione di indebito arricchimento, proposto dell'ente ricorrente sotto il profilo della possibilità di rivendicare i beni a suo tempo consegnati dev'essere esaminato alla stregua della normativa, applicabile *ratione temporis*, di cui all'art. 23 del D.L. n. 66 del 1989, convertito nella L. n. 144 del 1989 ed oggi rifluito nell'art. 191 del D.L.vo. n. 267 del 2000 (c.d. TUEL), che così recita: "Nel caso in cui vi sia stata l'acquisizione di beni o servizi in violazione dell'obbligo indicato nel comma 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per ogni altro effetto di legge tra il privato fornitore e l'amministratore o il funzionario che abbiano consentita la fornitura. Detto effetto si estende per le esecuzioni reiterate o continuative a tutti coloro che abbiano reso possibili le singole prestazioni".

La Corte, con la sentenza in commento ha, quindi, ribadito il contenuto e la finalità della normativa in questione, la quale ha previsto un innovativo sistema di imputazione alla sfera giuridica diretta e personale dell'amministratore o funzionario degli effetti dell'attività contrattuale dallo stesso condotta in violazione delle regole contabili in merito alla gestione degli enti locali, comportante relativamente ai beni ed ai servizi acquisiti, una vera e propria frattura o scissione *ope legis* del rapporto di immedesimazione organica tra i suddetti agenti e la Pubblica Amministrazione, con conseguente esclusione della riferibilità a quest'ultima delle iniziative adottate al di fuori dello schema procedimentale previsto dalle norme ad evidenza pubblica.

La normativa in esame ha poi comportato la sostituzione del pregresso regime di nullità del contratto per effetto delle norme regolatrici della sua formazione con quello della sua piena validità ed efficacia tra agente in proprio e fornitore (del quale sotto questo profilo viene incrementata la tutela) per via di una sorta di novazione soggettiva (di fonte normativa) dell'originario rapporto obbligatorio che avrebbe dovuto intercorrere con l'ente pubblico di cui l'agente è organo, con l'introduzione di una nuova disciplina del rapporto tra gli enti medesimi e i soggetti agenti, nonché tra questi ultimi e i privati contraenti improntata a schemi privatistici.

E' stato quindi valorizzato, sia ai fini della controprestazione, che per ogni altro effetto di legge, il reale incontro di volontà tra il privato contraente (che nell'accettare di eseguire l'incarico conferitogli contra legem non possa ignorare che il rapporto contrattuale deve intendersi intercorso con il funzionario o l'amministratore ed assumere, quindi, volontariamente il rischio conseguente alla definitiva individuazione della parte contraente e patrimonialmente responsabile) e quest'ultimo, che, nell'attribuirlo o nel consentirlo, accetta, per converso, la propria responsabilità personale diretta verso il terzo contraente per gli impegni assunti al di fuori od in violazione del procedimento contabile previsto dalla legge.

L'interpretazione della disposizione sopra menzionata, in relazione al senso fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse (art. 12 preleggi) e alla finalità della normativa, indiscutibilmente volta a prevenire il formarsi di debiti fuori bilancio a carico delle Amministrazioni, secondo i giudici di legittimità esclude la necessità di un ruolo attivo in capo al funzionario. Infatti, l'uso del verbo "consentire" descrive il comportamento di chi, trovandosi privo del potere decisionale sul conferimento dell'incarico o l'acquisizione del bene, nell'esercizio delle sue funzioni permetta che avvenga l'acquisizione della prestazione o della fornitura, senza opporvisi per quanto dovuto nei limiti delle sue attribuzioni. Il disposto normativo è volto a far sì che un contratto non perfezionatosi secondo legge non pervenga alla fase esecutiva.

A questo fine viene responsabilizzato l'amministratore o il funzionario che, chiamato ad operare, a cagione del suo ufficio, per la conclusione e l'attuazione del contratto, cooperi, lasciando che la prestazione venga eseguita.

In definitiva, secondo la sentenza n. 80, l'assenza di qualsiasi vincolo contrattuale e di una previsione di spesa rende la prestazione comunque espletata dalla ditta privata assolutamente avulsa dal paradigma sopra evidenziato, e non può in alcun modo - essendo prevista la responsabilità del funzionario o dell'amministratore che la consentì - rendere predicabile l'esperimento dell'azione di indebito arricchimento nei confronti del Comune. Da qui l'accoglimento del ricorso.

Rodolfo Murra

Il Quotidiano della Pubblica Amministrazione

(9 gennaio 2017)