

Deliberazione n. 123/95

## REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione del controllo

III Collegio

nell'adunanza del 5 luglio 1995

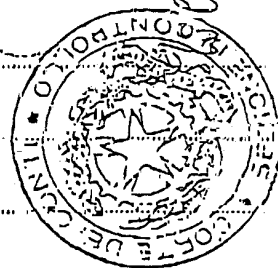
\* \* \*

Viste le relazioni in data 10 maggio 1995 e 29 maggio 1995, con le quali i magistrati istruttori hanno rassegnato le proprie conclusioni in ordine agli esiti del controllo successivo condotto sulla gestione del bilancio del Ministero per i beni culturali e ambientali per il secondo semestre 1994, relativamente agli oggetti che saranno di seguito riportati;

viste le relazioni in data 26 maggio 1995 e 31 maggio 1995, con le quali il consigliere delegato al controllo sugli atti e sulla gestione del Ministero per i beni culturali e ambientali ha rimesso gli atti al Presidente della Corte, a norma dell'art. 1 della legge 21 marzo 1953 n. 161, chiedendone il deferimento alla Sezione;

viste le due ordinanze in data 23 giugno 1995, con le quali il Presidente della Corte ha deferito l'esame e la pronuncia sulle questioni in argomento al III collegio di questa Sezione, convocandolo per l'adunanza odierna;

viste le note n. 928/95 e n. 929/95, ambedue in data 26 giugno

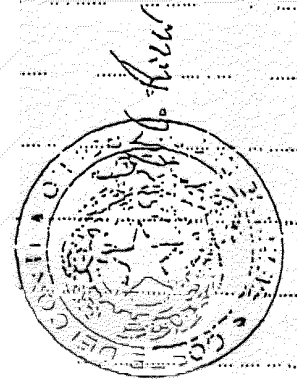


solo attraverso il quale si può pervenire alle stipule od ai rinnovi contrattuali (parere ed autorizzazione del Demanio; parere tecnico dell'U.T.E.; talvolta parere del Consiglio di Stato; decreti di approvazione e relativi controlli preventivi).

5. - Il Collegio ritiene non conforme a legge il cennato uso allargato del riconoscimento di debito da parte dei su menzionati Uffici Centrali del Ministero, nella regolazione dei propri rapporti interpretati.

Al riguardo il Collegio ritiene rammentare che "il riconoscimento di debito<sup>o</sup> (...) atto negoziale, con il quale l'Amministrazione, nei casi in cui un incremento di ricchezza si sia verificato senza giusta causa in proprio favore, e con correlativo pregiudizio di altro soggetto, unilateralmente accerta l'"utile versum", vale a dire l'entità dell'arricchimento" (C.d.S., Comm. spec., 14 giugno 1966, n. 537). In realtà detto istituto si è venuto configurando nella prassi amministrativa e nella giurisprudenza sulla base del principio enunciato dall'art. 2041 cod. civ., secondo il quale "chi, senza giusta causa, si arricchisce a danno di un'altra persona è tenuto, nei limiti dell'arricchimento, a indennizzare quest'ultima della correlativa diminuzione patrimoniale".

Si può notare che già nella riportata delineazione dell'istituto del riconoscimento di debito vi è contenuta l'eccezionalità della sua configurazione legislativa: si tratta in realtà dell'estremo rimedio che il legislatore ha configurato in aiuto di chi altrimenti nessuna tutela avrebbe ricevuto dall'ordinamento. Si deve ricordare, inoltre, il carattere sussidiario che il legislatore ha dato all'azione di arricchimento:



l'art. 2042.cod. civ. dispone, infatti, che detta azione "non è proponibile quando il danneggiato può esercitare un'altra azione per farsi indennizzare del pregiudizio subito".

6. - L'Amministrazione pubblica, nell'intento di limitare il ripetersi del ricorso al riconoscimento di debito, che passava così da rimedio di carattere del tutto eccezionale a strumento ordinario di definizione e sistemazione dei rapporti patrimoniali con i privati, ha dichiarato che il ricorso a tale istituto "denota, comunque, un sintomo di carenza dell'azione amministrativa e rappresenta una deroga al principio generale che a tutte le forniture, i trasporti, gli acquisti, le alienazioni, gli affitti, ed i lavori lo Stato deve provvedere mediante la stipulazione di contratti" (Min. Tesoro, Ragioneria Generale, circ. n. 46 del 18 giugno 1975).



Né sembra che abbia sostanziale importanza, ai fini della precisazione del limite che l'Amministrazione incontra nell'uso di detto potere regolativo dei rapporti, la diversa attuale attribuzione della competenza, nell'ambito ministeriale, ad emettere atti di riconoscimento di debito: è chiaro, infatti, che detto limite ha sempre uguale valore sia nella precedente divisione delle competenze, che dava al Ministro detto potere, come anche nell'attuale, che attribuisce alla dirigenza "la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, compresa l'adozione di tutti gli atti che impegnano l'Amministrazione verso l'esterno" (decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, art. 3; si cfr. al riguardo, Corte dei conti, Sez. del controllo, delib. n. 74/94, del 6 aprile 1994, e 53/95, del 23 febbraio

1995)

Può solo dirsi che nella realtà la provenienza degli atti in questione da diverse autorità è possibile che ne allarghi il numero complessivo; peraltro, come correttivo esiste sempre il potere del Ministro di acquisire, anche nel corso dell'esercizio gestionale, notizie sull'andamento dell'attività degli Uffici, ai fini della necessaria visione complessiva dell'attività del Ministero.

7. - Le riportate giustificazioni istruttorie del Ministero non appaiono inoltre dirimenti rispetto al cennato profilo di illegittimità.

L'Amministrazione non sembra poter essere scusata quando giustifichi il ricorso al detto straordinario modulo con le difficoltà legate al complesso procedimento amministrativo che l'ordinamento pone per l'instaurazione di un nuovo ordinario rapporto contrattuale. Il superamento di dette difficoltà deve, infatti, ritenersi raggiungibile attraverso una oculata tempestività nel proporsi il problema del necessario rinnovo contrattuale con i privati per scadenza del termine.

Al contrario il rifiuto opposto dal proprietario dell'immobile, e l'irreperibilità di immobili demaniali o privati idonei alle particolari esigenze degli Uffici pubblici, qualora non siano legati ad intempestività dell'Amministrazione, ad avviso del Collegio, realizzano i presupposti che giustificano l'eccezionale utilizzo del riconoscimento di debito.

8. - Da ciò la conclusione che i riconoscimenti di debito sono ammissibili solo nei comprovati casi in cui l'Amministrazione, "per circostanze particolari sia impossibilitata a tradurre, nelle forme che le



sono proprie, le manifestazioni della sua attività negoziale, predestinata a confluire negli schemi tipici, all'uopo previsti dall'ordinamento, a seconda dei rapporti da definire" (Corte dei conti, Sezione controllo, 29 ottobre 1981, n. 1197).

Il limite all'utilizzo dell'istituto è contenuto nella sua stessa configurazione legislativa, come estremo rimedio ai fini di una legittima regolazione dei rapporti interprivati. L'Amministrazione non ha motivo di ricorrere in modo diffuso all'utilizzo di detto mezzo, quando al contrario, pur sottostando ai congrui limiti temporali legati ai disposti procedimenti, la stessa in condizioni di normalità può ben pervenire ad un'ordinaria regolazione contrattuale.

Appare inoltre utile ricordare che l'Amministrazione per i riconoscimenti di debito è obbligata a motivare congruamente l'atto che dispone detta eccezionale regolazione dei suoi rapporti interprivati, come nella generalità dei casi in cui si può ammettere una deroga a quelle che sono le ordinarie regole che la legge dispone.

P.Q.M.

La Sezione del controllo, Collegio terzo, delibera nei termini di cui sopra le proprie osservazioni, a norma dell'art. 3, sesto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

SEZ. CONTROLLO  
Per il Collegio  
Antonio Galli



Il Presidente

*G. Garbone*

Il Relatore

*W. Lilli*

Depositato in Segreteria il 22 SET. 1995

IL DIRIGENTE SUPERIORE  
DIR.TTORE DELLA SEGRETARIA  
dott. Edoardo Romani