



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del **3.7.2025** ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di parere del Comune di Lurate Caccivio (CO)

VISTO l'articolo 100 della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Lurate Caccivio, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 18.06.2025 e acquisita in pari data al protocollo n. 13011 di questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 149/2025, con cui la richiesta di parere è stata assegnata al magistrato relatore per la relativa trattazione in vista dell'esame collegiale della Sezione;

UDITO, nella camera di consiglio del 3.7.2025, il relatore, dott. Alessandro Mazzullo;

PREMESSO

Il Comune di Lurate Caccivio ha presentato a questa Sezione regionale di controllo, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, una richiesta di parere in materia di contabilità pubblica. In particolare, viene rappresentato che l'Ente ha stipulato una convenzione – previamente e regolarmente approvata dall'Amministrazione comunale – con un'associazione per lo svolgimento di attività rientranti nelle finalità istituzionali, prevedendo un mero rimborso spese in favore di quest'ultima. Tale convenzione, tuttavia, non è stata seguita dalla formale adozione di un *impegno di spesa* da parte del responsabile finanziario competente. Nello stesso esercizio finanziario di riferimento, l'Ente ha accantonato in via cautelativa, nel rendiconto della gestione, una somma corrispondente alla spesa massima prevista dalla convenzione. Ciò posto, il Comune chiede se sia possibile, qualora l'associazione richieda il rimborso pattuito, procedere al pagamento mediante utilizzo delle somme accantonate, senza dover ricorrere alla formale procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'art. 194, comma 1, lettera e), del D.lgs. 267/2000 (TUEL).

La questione sottoposta attiene dunque alla corretta gestione di una obbligazione pecuniaria sorta in assenza di previo vincolo contabile (*impegno*) in bilancio, nonostante fosse stata oggetto di convenzione autorizzata dall'Ente, e alla possibilità di far fronte a tale obbligazione utilizzando risorse già accantonate a rendiconto, in alternativa al formale riconoscimento consiliare del debito fuori bilancio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'accesso alla funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica da parte delle autonomie territoriali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soggiace ad un duplice filtro di ammissibilità, concernente il profilo soggettivo e oggettivo dell'istanza.

Al fine di perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi la funzione consultiva attribuita al giudice contabile dalla citata disposizione, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha da tempo enucleato i presupposti di ammissibilità soggettiva (legittimazione esterna ed interna dell'organo richiedente) e oggettiva consistente nell'attinenza alla materia della contabilità pubblica, nonché nel carattere generale ed astratto dei quesiti posti, in modo da escludere possibili ingerenze da parte della Sezione regionale di controllo nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero eventuali valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti che potrebbero interferire con le attività in corso di altri organi giurisdizionali o in materie che rientrano nella cognizione a queste riservata.

Ammissibilità soggettiva e oggettiva

Alla luce dei predetti presupposti, l'istanza oggetto del presente scrutinio è ammissibile sotto il profilo soggettivo, essendo sottoscritta dal legale rappresentante del Comune richiedente.

L'istanza è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, poiché attiene chiaramente alla materia della contabilità pubblica, concernendo la gestione finanziaria e contabile dell'Ente locale, nello specifico con riguardo ai presupposti per la formazione e gestione dei debiti fuori bilancio ex art. 194 TUEL.

Merito

Nel merito, occorre innanzitutto ricordare come la normativa vigente in materia di contabilità degli enti locali impone precisi vincoli procedurali per l'assunzione delle obbligazioni di spesa. L'art. 191 del TUEL sancisce, al comma 1, che gli enti locali possono effettuare spese solo a fronte di un *impegno contabile* regolarmente registrato sul bilancio di previsione e della correlativa attestazione di copertura finanziaria da parte del responsabile finanziario.

Tale regola sottende una duplice *ratio*: da un lato, è espressione del fondamentale canone dell'equilibrio di bilancio; dall'altro, è paradigmatica della funzione autorizzatoria esercitata – in via primaria – dal Consiglio comunale. In ragione di quest'ultima funzione autorizzatoria, ogni spesa deve trovare previa base giuridica e copertura finanziaria nel bilancio approvato dall'organo consiliare.

Nel caso prospettato, la spesa relativa al rimborso previsto dalla convenzione non risulta essere stata oggetto di un formale impegno contabile. Ciò configura una violazione delle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 del citato art. 191 TUEL.

In simili evenienze, il Testo Unico prevede un peculiare meccanismo di sanatoria contabile: l'art. 194, comma 1, lettera e) TUEL consente infatti agli enti locali di riconoscere la legittimità di debiti fuori bilancio derivanti da «*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*».

Tale disposizione, di natura eccezionale e di stretta interpretazione, consente dunque il ristabilimento della legalità contabile attraverso un atto consiliare di riconoscimento, purché l'obbligazione sorta fuori bilancio presenti utilità per l'ente ed abbia arrecato un effettivo arricchimento allo stesso (ad esempio un incremento patrimoniale o un risparmio di spesa, corrispondente al depauperamento sofferto senza giusta causa dal contraente privato). In difetto dei suddetti presupposti sostanziali, il debito non può essere riconosciuto, né posto a carico dell'ente locale, rimanendo a carico esclusivo di chi abbia consentito la prestazione non autorizzata.

Sul punto giova rammentare che, ai sensi dell'art. 191, comma 4, TUEL, qualora vi sia stata acquisizione di beni o servizi in violazione dell'obbligo del previo impegno, il rapporto obbligatorio intercorre – per la parte di spesa eventualmente non riconoscibile – tra il fornitore e l'amministratore o funzionario che ha consentito la fornitura. Si tratta di una previsione intesa a tutelare la corretta

gestione finanziaria dell'ente, facendo gravare sugli autori dell'irregolarità contabile le conseguenze patrimoniali delle obbligazioni assunte *ultra vires* (oltre i limiti autorizzatori del bilancio). Solo un formale provvedimento consiliare di riconoscimento, dunque, può ricondurre l'obbligazione nell'alveo della contabilità dell'ente, facendo venir meno la responsabilità personale del funzionario o amministratore nei confronti del terzo contraente, nei limiti della quota di debito riconosciuta come utile per l'ente.

In riferimento allo specifico quesito – ossia la possibilità di evitare la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio utilizzando direttamente le somme accantonate nel rendiconto – occorre evidenziare quanto segue. La mera previsione di un accantonamento contabile a bilancio o a rendiconto, ancorché effettuata in via prudenziale, non equivale né surroga l'adozione di un formale impegno di spesa o di altro atto autorizzatorio da parte degli organi competenti. La giurisprudenza contabile ha chiarito che la presenza o assenza di un accantonamento finanziario non è elemento decisivo per stabilire se ci si trovi in presenza di un debito fuori bilancio, costituendo piuttosto uno strumento contabile per garantire la copertura delle obbligazioni potenziali (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. contr. Lombardia, n. 317/2023/PRSE).

In altri termini, l'iscrizione di un accantonamento (ad esempio in un fondo rischi) è utile e doverosa ai fini della corretta rappresentazione contabile e della prudente gestione finanziaria dell'ente, ma di per sé essa non conferisce all'obbligazione sorta senza impegno una "copertura" giuridica equiparabile a quella derivante da un atto formale di autorizzazione alla spesa.

Solo un intervento dell'organo consiliare – attraverso l'approvazione del bilancio, di una variazione allo stesso ovvero, come nella fattispecie in esame, di una deliberazione di riconoscimento del debito ai sensi dell'art. 194 TUEL – può attribuire valida copertura finanziaria e legittimazione sostanziale a spese altrimenti prive di base legale.

Diversamente opinando, si finirebbe per eludere il principio della riserva consiliare in materia di bilancio e spesa pubblica, vanificando il ruolo di controllo-politico del Consiglio comunale sulle decisioni di spesa dell'ente.

La giurisprudenza contabile ha sempre sottolineato come l'esigenza del riconoscimento consiliare dei debiti fuori bilancio derivi dal fatto che tali obbligazioni, formatesi in assenza delle necessarie autorizzazioni, *"devono essere ricondotte nell'alveo del bilancio, dominato dall'organo consiliare, che altrimenti ne sarebbe esautorato nel giudizio di legittimità ed utilità"* (Sezione Sardegna n. 33/2021/PAR).

Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, *"la deliberazione consiliare di riconoscimento non avrebbe natura costitutiva della obbligazione, ma assolverebbe alla finalità di ricondurre all'interno del sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria – che è, comunque, maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese – provvedendo alle contestuali verifiche circa il mantenimento*

degli equilibri di bilancio. A sostegno di tale assunto, sul punto è stato, peraltro, evidenziato come le funzioni di indirizzo e la responsabilità politica del Consiglio comunale non siano circoscritte alle sole scelte di natura discrezionale, ma si estendano anche ad attività, o procedimenti di spesa, di natura vincolante ed obbligatoria" (Sez. Autonomie, n. 27/2019/QMIG; cfr. anche Sezione di controllo per la Lombardia n. 290/2023/PAR; Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 80/2015/PAR).

Nel caso in esame, la convenzione stipulata con l'associazione ha fatto sorgere in capo all'ente un'obbligazione giuridicamente perfezionata (al momento in cui entrambe le parti hanno sottoscritto l'accordo), sprovvista però della necessaria copertura contabile mediante impegno.

La successiva scelta di accantonare in rendiconto un importo pari al presumibile debito ha avuto il solo effetto di evidenziare nel risultato di amministrazione tale posta e di *vincolare* detta quota dell'avanzo a futura destinazione, in coerenza con i principi contabili della competenza finanziaria potenziata. Si tratta di un comportamento corretto sotto il profilo prudenziale, poiché l'ente ha riconosciuto l'esistenza di una passività potenziale, evitando di distogliere le relative risorse verso altre finalità.

Tuttavia, siffatto accantonamento non elimina né sana *ex se* l'irregolarità originaria, né può essere utilizzato direttamente per il pagamento senza passare attraverso le procedure previste dalla legge. Esso costituisce, piuttosto, la provvista finanziaria immediatamente disponibile che l'ente potrà impiegare *dopo* aver operato il necessario inquadramento giuridico dell'obbligazione, vale a dire a seguito dell'adozione di una deliberazione consiliare di riconoscimento del debito fuori bilancio. In sede di riconoscimento, il Consiglio comunale dovrà, in ossequio all'art. 194, comma 1, lett. e) TUEL, accertare e dare atto dell'utilità pubblica della prestazione resa dall'associazione e del correlativo arricchimento ricevuto dall'ente, motivando adeguatamente in proposito.

Verificata la sussistenza di tali presupposti, il debito potrà essere legittimamente riconosciuto e finanziato con le risorse accantonate a bilancio.

In proposito, giova rilevare che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione disponibile (o della specifica quota accantonata) per il finanziamento dei debiti fuori bilancio è espressamente contemplato dall'ordinamento: l'art. 193, comma 3, TUEL consente infatti all'ente di applicare al bilancio le quote accertate del risultato di amministrazione al fine di ripianare i debiti fuori bilancio riconosciuti e ripristinare gli equilibri contabili. Solo all'esito di tale procedura il pagamento in favore dell'associazione potrà essere effettuato in conformità alle norme contabili.

È utile infine rammentare che il tempestivo ricorso alla procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio non è rimesso alla mera discrezionalità dell'ente, ma costituisce un preciso obbligo giuridico. La consolidata giurisprudenza contabile evidenzia come il mancato o tardivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio possa tradursi in una rappresentazione contabile non

veritiera e in potenziali squilibri finanziari, vulnerando il principio del pareggio di bilancio (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. contr. Abruzzo, n. 144/2018/VSGF).

A tutela degli equilibri, in caso di inerzia nell'attivare tale procedura, l'ente è tenuto quantomeno ad effettuare adeguati accantonamenti nel fondo rischi per passività potenziali, in modo da non occultare la passività e da predisporre le risorse per farvi fronte. Ciò, peraltro, rappresenta una soluzione temporanea e non elimina la necessità del formale riconoscimento consiliare, che resta atto dovuto per regolarizzare la posizione debitoria dell'ente e consentirne il pagamento legittimo.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia

delibera che non è consentito procedere al pagamento delle somme dovute mediante utilizzo diretto delle risorse accantonate in rendiconto, in assenza di un formale impegno di spesa, senza il previo riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e), del D.lgs. 267/2000.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Lurate Caccivio (CO) a cura della Segreteria.

Così deciso nella camera di consiglio del 3 luglio 2025.

il Relatore
(Alessandro Mazzullo)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

7 luglio 2025

Il funzionario preposto

ai servizi di supporto

(Susanna De Bernardis)