



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 (CO) 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. 13012 di questa Sezione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 150/2025, 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

L'Ente rappresenta di essere stato condannato giudizialmente al pagamento di spese legali. Tale obbligazione interviene dopo che il Comune aveva già adottato misure prudenziali a tutela degli equilibri di bilancio, disponendo, segnatamente, per quanto è dato capire dalla richiesta di parere: in sede di rendiconto, un accantonamento al fondo rischi contenzioso di una quota del risultato di amministrazione, così vincolata ai sensi del punto 5.2, n. 3, lett. h), dell'Allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011; in sede di bilancio di previsione, un ulteriore stanziamento in apposito fondo spese legali. Il Sindaco riferisce, inoltre, che è stata approvata una deliberazione di ricognizione del contenzioso in corso, con verifica della congruità del fondo rischi contenzioso rispetto ai potenziali esiti sfavorevoli. Da tale ricognizione è emerso che il fondo rischi accantonato coprirebbe gli oneri presumibili, incluso l'eventuale pagamento delle spese di lite poi effettivamente liquidate in sentenza.

Ciò posto, il Comune chiede se, alla luce dell'orientamento espresso da questa Sezione con il precedente parere n. 265/2017/PAR, il pagamento delle spese legali derivanti dalla sentenza di condanna possa essere effettuato attingendo alle somme accantonate e stanziare a bilancio – quindi senza attivare la procedura di riconoscimento ex art. 194, comma 1, lett. a) TUEL – oppure se sia comunque necessario procedere al formale riconoscimento del debito fuori bilancio, nonostante le previste misure di accantonamento e stanziamento precauzionale già adottate.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Ammissibilità soggettiva e oggettiva.

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 di altri organi giurisdizionali o in materie che rientrano nella cognizione a queste riservata.

Alla luce dei già menzionati presupposti, l'istanza 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

Il Comune di Lurate Caccivio ha formulato un quesito in materia di contabilità pubblica concernente le spese legali derivanti da sentenza esecutiva e l'eventuale necessità di riconoscere un debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a), del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL).

1.1. Disciplina dei debiti fuori bilancio da sentenza esecutiva - Art. 194, co.1, lett. a) TUEL

In via preliminare, occorre evidenziare come l'ordinamento prevede l'obbligo per gli enti locali di riconoscere formalmente, con deliberazione consiliare, la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive.

In particolare, l'art. 194, comma 1, lett. a), TUEL dispone che gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da "*sentenze esecutive*". Tale previsione ha lo scopo di consentire all'ente di far fronte al pagamento di obbligazioni sorte per effetto di provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, riconducendo tali oneri nell'alveo del bilancio autorizzatorio e assicurando il rispetto degli equilibri finanziari.

Giova ricordare, infatti, che le sentenze di condanna esecutive presentano la peculiarità di non lasciare alcun margine di discrezionalità all'Ente circa l'*an* (cioè, la doverosità del pagamento) e il *quantum* dovuto, essendo l'importo stabilito dal giudice. Il Consiglio comunale, nell'atto di riconoscimento, non esercita alcuna facoltà valutativa sull'esistenza o misura del debito, ma è chiamato unicamente a prenderne atto e a regolarizzarne la copertura finanziaria a bilancio, adempiendo a un preciso obbligo di legge.

L'obbligo di cui all'art. 194, co.1, lett. a), TUEL si collega al generale divieto di effettuare spese senza previo impegno contabile (cfr. art. 191 TUEL). Nel caso di una sentenza sfavorevole, l'obbligazione giuridica si perfeziona al di fuori del procedimento amministrativo di spesa: essa matura nel momento in cui la sentenza esecutiva viene pubblicata, cioè *a valle* dell'instaurazione del debito, senza che vi sia stato un provvedimento di impegno precedente. Ci si trova pertanto innanzi a un'obbligazione sorta al di fuori (e oltre i limiti) degli stanziamenti autorizzati in bilancio per l'esercizio in corso - in altri termini, un debito "*fuori bilancio*".

Come chiarito dalla giurisprudenza contabile, diversamente dalle altre categorie di debiti fuori bilancio (che si perfezionano solo con la delibera consiliare di riconoscimento), nel caso di sentenza esecutiva il comando giudiziale fa sì che l'esigibilità del debito decorra dal momento della

pronuncia, imponendo all'Ente l'obbligo di provvedere al pagamento. Proprio per questo, a fronte di una sentenza esecutiva sussiste sempre l'obbligo per l'Ente di attivare la procedura di riconoscimento ex art. 194 TUEL, così da sanare l'assenza di un previo impegno e ricondurre l'obbligazione nell'ambito della fisiologica gestione di bilancio. In caso contrario si determinerebbe un'irregolarità contabile, ossia una spesa priva del necessario presupposto autorizzatorio, che la speciale procedura in esame è finalizzata a regolarizzare.

1.2. Il fondo rischi contenzioso e gli accantonamenti prudenziali (principio contabile applicato 5.2, n. 3, lett. h, allegato 4/2, D.Lgs. 118/2011).

Parallelamente alla disciplina sui debiti fuori bilancio, l'ordinamento contabile armonizzato introduce strumenti di salvaguardia degli equilibri di bilancio tramite accantonamenti per passività potenziali. Il principio contabile applicato concernente la competenza finanziaria (Allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011) prevede, al punto 5.2, n. 3, lett. h), stabilisce che, quando l'Ente è parte di un contenzioso dal cui esito ha una significativa probabilità di risultare soccombente (o sia già destinatario di una sentenza sfavorevole non definitiva né esecutiva), deve considerarsi esistente una obbligazione passiva *condizionata* all'esito del giudizio, in relazione alla quale non è possibile assumere impegni di spesa fino al verificarsi dell'evento.

In base all'art. 167, comma 3, TUEL, inoltre, è facoltà degli Enti locali effettuare accantonamenti per passività potenziali, sui quali non è possibile impegnare, né pagare spesa, e la cui economia a fine esercizio confluisce nel risultato di amministrazione accantonato.

In tali casi, il corretto principio contabile impone comunque all'Ente una condotta prudentiale: accantonare nel fondo rischi contenzioso una somma adeguata a far fronte all'eventuale soccombenza, sulla base di una ricognizione tecnica delle liti pendenti e della stima del relativo rischio finanziario.

L'accantonamento annuale a tale fondo serve a rinforzare la solidità del bilancio in vista di possibili esborsi futuri: in caso di giudizi particolarmente onerosi, la norma consente di ripartire l'accantonamento in più esercizi, vincolando altresì a fine anno eventuali avanzi di amministrazione per la quota corrispondente. L'Organo di revisione dell'Ente è tenuto, di regola, a verificare la congruità degli accantonamenti rispetto ai rischi rilevati.

Nel caso di specie, il Comune di Lurate Caccivio dichiara di aver adempiuto diligentemente a tali prescrizioni contabili: ha stimato il rischio di soccombenza nelle cause pendenti e accantonato progressivamente nel fondo rischi un importo ritenuto idoneo a coprire le spese legali in caso di esito sfavorevole del giudizio. Tale comportamento è conforme al principio contabile sopra richiamato ed è certamente virtuoso, in quanto previene l'emersione di oneri privi di copertura e tutela gli equilibri finanziari dell'Ente. Si evidenzia, a tal proposito, che questa Sezione aveva già

avuto modo di sottolineare l'importanza di accantonare somme adeguate nel fondo rischi spese legali: in un precedente parere (del. n. 265/2017) è stato chiarito che, qualora l'Ente sia risultato soccombente nei primi gradi di giudizio, risulta ancor più doveroso incrementare il fondo in quanto il rischio di dover sostenere le spese di lite diviene concreto. L'assenza, come nel caso, di accantonamenti specifici, sia pure riconducibile al genere "contenzioso" rende le spese legali da sentenza priva di copertura finanziaria e dunque generatrice di un debito fuori bilancio in grado eventualmente di compromettere l'assetto contabile certificato dall'approvazione di tale documento. Tale pronuncia -che, in quanto, controllo finanziario *ex post*, si limitava ad indicare i criteri di prudenza da adottare anteriormente alla maturazione della eventuale passività- ha lasciato evidentemente intendere, per implicito, che la presenza di un adeguato accantonamento possa invece scongiurare l'emersione di un debito fuori bilancio, consentendo il pagamento dell'obbligazione nei limiti delle risorse già stanziare a fronte del rischio poi verificatosi. Così non è.

1.3. Necessità del riconoscimento consiliare anche in presenza di fondo rischi accantonato.

Ciò detto, infatti, occorre chiarire se, nell'ipotesi in cui l'Ente abbia effettivamente accantonato e stanziato in bilancio la somma necessaria, il pagamento delle spese legali possa avvenire direttamente (utilizzando le risorse già vincolate) oppure richieda comunque la procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 TUEL.

Sul punto, la più recente e unanime giurisprudenza contabile converge nel ritenere che la presenza di un fondo rischi contenzioso non elimini l'obbligo del previo riconoscimento consiliare del debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva.

Va ribadito, infatti, che l'accantonamento costituisce uno strumento finanziario finalizzato a garantire la copertura potenziale di un onere solo eventuale, ma non equivale ad un impegno di spesa giuridicamente perfezionato in favore del creditore. Come puntualmente evidenziato dalla Corte dei conti, Sez. Campania (delibera n. 249/2017/PAR): *"la necessità di porre in essere la procedura di "riconoscimento" del debito fuori bilancio (art. 194 TUEL), anche in presenza di un accantonamento a Fondo rischi, si impone in ragione della duplice sottostante ratio legislativa della disposizione citata: da un lato, recuperare gli equilibri rintracciando in bilancio e destinando eventuali risorse disponibili per la copertura del debito emerso; dall'altro evidenziare eventuali profili di responsabilità correlati alla dinamica della trasformazione della passività potenziale in "debito" attuale e certo (cfr. SRC Campania n. 3/2017/PRSP, § 3.1.1)"*.

In ordine al primo profilo, giova richiamare l'esplicita previsione normativa sopra citata: l'art. 167, comma 3, TUEL stabilisce che sugli accantonamenti a fondo rischi *"non è possibile impegnare e pagare spese"*. La presenza di stanziamenti nel fondo, quindi, non costituisce di per sé copertura utilizzabile senza ulteriori atti. Quando il rischio si concretizza (nel caso di specie, con la pubblicazione della

sentenza esecutiva), è necessario adottare una variazione di bilancio che trasferisca la necessaria "capienza" finanziaria dal fondo rischi al programma di spesa competente, così da poter impegnare e liquidare l'importo dovuto. Tale variazione contabile, per espressa disposizione di legge, deve essere preceduta dal riconoscimento consiliare del debito (art. 175, co.4 e art. 194 TUEL), posto che si tratta di iscrivere in bilancio un'obbligazione certa ed esigibile formata al di fuori della programmazione autorizzatoria vigente. Solo con la deliberazione consiliare di riconoscimento matura la "certezza" amministrativa dell'obbligazione ai fini della registrazione contabile, atteso che la pronuncia giurisdizionale fornisce titolo e esigibilità al credito del terzo, ma è il provvedimento consiliare che ne prende formalmente atto e ne dispone la copertura in bilancio.

La procedura di riconoscimento, d'altro canto, impone all'Ente anche un momento di valutazione critica sulla vicenda che ha originato il debito: nella deliberazione consiliare, infatti, devono essere esposti i motivi del debito fuori bilancio e, in caso di esito giudiziario sfavorevole, occorre dar conto delle ragioni della soccombenza ed accertare se vi siano eventuali responsabilità amministrative. A tal fine, l'art. 23, comma 5, L. 289/2002 prevede la trasmissione obbligatoria della delibera di riconoscimento alla competente Procura regionale della Corte dei conti, affinché vengano svolte le opportune valutazioni in merito a possibili profili di responsabilità erariale. Anche sotto questo aspetto, la deliberazione consiliare di riconoscimento svolge una fondamentale funzione di trasparenza e controllo.

Come affermato dalla Sezione delle Autonomie: *«tale finalità potrebbe essere frustrata laddove l'anzidetta deliberazione intervenga dopo il pagamento e come, in ogni caso, l'accantonamento di somme in bilancio non esima dalla doverosa verifica circa la effettività dei mezzi di copertura, anche in relazione alla sussistenza di ulteriori passività. Ne conseguirebbe, in ogni caso, una dequotazione della deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio – risolvendosi la stessa in una mera ratifica da parte dell'organo politico dell'operato dell'organo gestionale – non in linea con le rilevanti funzioni di indirizzo intestate all'organo consiliare ed alle acquisizioni, ormai pacifiche alla luce delle chiare indicazioni della Corte costituzionale, in tema di bilancio quale "bene pubblico"»* (Corte dei conti, Sez. Autonomie, n. 27/2019/QMIG).

In sintesi, secondo l'indirizzo giurisprudenziale ormai consolidato, solo l'esito del giudizio trasforma la passività potenziale (oggetto di accantonamento) in un debito fuori bilancio certo ed esigibile; di conseguenza, l'esistenza di un accantonamento a bilancio non è l'elemento decisivo per stabilire o sapere (da parte del Consiglio) se vi sia o meno un debito fuori bilancio, bensì costituisce lo strumento finanziario che – se correttamente impiegato – consente "solo" di assicurare la necessaria copertura "dopo" aver riconosciuto l'obbligazione nella sua interezza.

P.Q.M.

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

delibera che, in caso di condanna dell'Ente al pagamento di spese legali disposta con sentenza esecutiva, l'obbligazione va ricondotta nell'alveo del bilancio, mediante il formale riconoscimento del debito fuori bilancio, ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. a), TUEL, anche qualora l'Ente abbia effettuato accantonamenti nel fondo rischi contenzioso e previsto stanziamenti in bilancio a fronte del possibile esito sfavorevole del giudizio. Il fondo rischi contenzioso assolve infatti ad una funzione prudenziale di *copertura finanziaria*, ma non costituisce di per sé un impegno giuridico, né esime l'Ente, tramite il proprio organo consiliare, ad assumere anche la responsabilità deliberativa di tale debito e adottare, eventualmente, le conseguenti azioni giuridiche ed economiche.

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)