

SEGRETERIA GENERALE

P.G. 396103/2025

CIRCOLARE N. 2

Milano, 23 luglio 2025

Ai Direttori di Direzione

Ai Direttori delle Direzioni Specialistiche

Ai Direttori di Area

Ai Direttori di Progetto

e p.c.

Al Direttore Generale

Al Vice Direttore Generale

Al City Operation Manager

Al Vice Segretario Generale Vicario

Al Vice Segretario Generale

L O R O S E D I

OGGETTO: commento alla Deliberazione 12/06/2025, n. 76 - Corte dei conti - Sez. Controllo per la Calabria - Richiesta di parere in materia di debiti fuori bilancio, transazioni, nonché in merito alla riconoscibilità degli interessi moratori come debiti fuori bilancio.

Gent.mi Direttori,

con la deliberazione in oggetto la Corte dei Conti – Sezione Controllo per la Calabria, ha affrontato il tema dell'inquadramento delle passività pregresse rispetto al riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

Rimandando alla lettura integrale del provvedimento, in allegato, si segnalano qui i tratti ritenuti di maggiore interesse.

Il comune istante richiede chiarimenti circa la corretta *“procedura contabile da seguire in una fattispecie di mancata liquidazione di fatture, relative al servizio elettrico usufruito nell’anno 2022, a causa dell’insufficienza delle risorse allocate nel bilancio di competenza a coprire la maggiore spesa”*. In particolare, richiede se la situazione in questione possa essere ascritta alla fattispecie delle *“passività pregresse”*, posto che era stato regolarmente assunto l’impegno contabile nell’esercizio in

cui è sorto il rapporto obbligatorio, ma lo stesso non è risultato adeguato coprire integralmente la spesa sostenuta.

La Corte inizia ricordando come, ai sensi dell'art. 182 TUEL, il procedimento di spesa si articola nelle quattro fasi necessarie e distinte dell'impegno, della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento; in particolare l'art. 191 del TUEL afferma che *“gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria”*. Di conseguenza, in presenza di una mancanza o di un'insufficienza nell'impegno, si rende necessario attivare procedure che riportino l'azione amministrativa nell'alveo della legalità finanziaria.

Come è noto, le ipotesi di riconoscimento del debito fuori bilancio, ex art. 194 TUEL, debbono ritenersi tassative e si riferiscono a una categoria eterogenea di debiti accomunati da una situazione di carenza dell'impegno contabile.

La passività pregressa, invece, è frutto di un'elaborazione giurisprudenziale, non essendo una fattispecie espressamente prevista dalla norma, ed è riconducibile a ipotesi di spesa per la quale *“l'amministrazione, a differenza dell'ipotesi sub art. 194, lett. e), abbia regolarmente costituito il rapporto obbligatorio e assunto un regolare impegno contabile che, però, si è rivelato insufficiente per ragioni non prevedibili [...] in altri termini la procedura di spesa è stata rispettata, ricorrendo però un problema di insufficienza dell'impegno”*.

In particolare, per le spese relative a prestazioni a carattere continuativo (come quelle per l'energia) può verificarsi frequentemente il caso in cui l'ammontare della spesa stessa non possa essere determinato con assoluta certezza a priori, essendo legato a variabili quali i consumi e le modifiche tariffarie; in questi casi, l'impegno contabile ha un carattere presuntivo, normalmente determinato secondo criteri di attendibilità e prudenza (per es. sulla base della spesa storica).

Afferma la Corte: *“in tale ipotesi, al momento della ricezione della fattura comportante la maggiore spesa dovrà procedersi secondo la disciplina ordinaria di spesa delineata dall'art 191 TUEL, iscrivendo il relativo importo in bilancio. Infatti, solo al momento della emissione della fattura il debito acquisterà carattere della certezza e potrà procedersi alla sua liquidazione, nonché all'ordinazione e al pagamento”*, ovviamente, fatta salva la necessità eventuale di operare una variazione di bilancio.

“Tale procedura appare praticabile nell'esercizio in cui il debito ha la sua manifestazione finanziaria anche se la competenza economica è relativa a esercizi precedenti, come per esempio nell'ipotesi di fatture relative a congruagli per anni precedenti” [sottolineatura del redattore].

Diversa, invece, è *“l'ipotesi in cui la manifestazione finanziaria e quella economica siano coincidenti e risalgano a un esercizio precedente, senza che si sia proceduto alla liquidazione della fattura previo incremento dell'impegno e contabilizzazione nei residui”*. In tal caso, occorre

procedere al riconoscimento di debito fuori bilancio, vertendosi sostanzialmente in una situazione di mancanza di impegno di spesa.

Il parere affronta anche ulteriori questioni, riferite alla possibilità di riconoscere interessi moratori come debito fuori bilancio. Secondo la Corte tale ipotesi appare in contrasto con la previsione di cui al citato art. 194, comma 1, lett. e) TUEL, che *“subordina il riconoscimento agli accertati e dimostrati utilità e arricchimento per l’ente nell’ambito dell’espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, che ad ogni evidenza non sono riscontrabili a fronte del pagamento di somme a titolo di risarcimento per il ritardo nel pagamento, [...] Non potendosi negare la sussistenza di un interesse sostanziale dell’ente al pagamento degli interessi moratori al fine di evitare contenziosi con probabili effetti sfavorevoli ovvero (come prospettato nel quesito) l’imputazione del pagamento ex art.1194 c.c., ne deriva che l’ente dovrà valutare l’opportunità di procedere a una transazione, previa verifica della sussistenza delle reciproche concessioni quale potrebbe configurarsi nel caso della disponibilità del creditore a concedere dilazioni/parziale rinuncia al credito vantato e, quindi, procedere secondo l’ordinaria procedura di spesa (Sez. Puglia n.149/2015)”*.

Nel rinviare alla lettura della citata delibera, si confida nella divulgazione della presente ai rispettivi uffici.

Il Segretario Generale
Dott. Antonio Sebastiano Purcaro



CORTE DEI CONTI

Sezione Controllo Per La Calabria Catanzaro

composta dai Magistrati:

Rossella Scerbo	Presidente-relatore
Antonio Barrile	Consigliere
Emanuela Friederike Daubler	Referendario
Sabina Pinto	Referendario
Maria Lepore	Referendario
Cosmo Cesare Cosentino	Referendario
Lucio Gravagnuolo	Referendario

ha pronunciato la seguente

Deliberazione

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e ss. mm. ;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 7, comma 8 , legge 5 giugno 2003, n. 131 che prevede la facoltà per le Regioni, le Province, i Comuni e le Città metropolitane di chiedere alle Sezioni regionali della Corte dei conti pareri nella materia della contabilità pubblica;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/ /2000, e ss. mm. ii.;

Vista la nota del Sindaco del Comune Bovalino del 24. Aprile 2025 acquisita al protocollo della Sezione al n. 1845 del 24 aprile 2025;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 17/2024 di convocazione della Sezione per l'odierna camera di consiglio;

FATTO

Il sindaco del comune di Bovalino ha trasmesso una richiesta di parere afferente alla procedura contabile da seguire in una fattispecie di mancata liquidazione di fatture, relative al servizio elettrico usufruito nell'anno 2022, a causa dell'insufficienza delle risorse allocate nel bilancio di competenza a coprire la maggiore spesa.

La richiesta è stata trasmessa anche al Cal che, ancorché istituito con legge regionale, non risulta ancora insediato.

In punto di fatto, l'istante precisa che il gestore del servizio ha ceduto il credito a un soggetto terzo - BBF Bank spa- che non ha attivato le procedure esecutive rendendosi disponibile a una trattativa comportante una parziale rinuncia agli interessi e una rateizzazione .

Ciò premesso, la richiesta di parere è articolata nei termini che seguono :

- “Se la situazione *de qua* possa essere ascritta alla fattispecie delle “passività pregresse” dato che era stato assunto l’impegno contabile nell’esercizio in cui è sorto il rapporto obbligatorio ma lo stesso non è risultato adeguato coprire integralmente la spesa sostenuta “
- “Se l’eventuale transazione con il creditore abbia carattere novatorio oppure debba essere ricondotta alla fattispecie dei debiti fuori bilancio riconoscibili ex art. 193 (*rete* 194) ,comma 1,lett e del d.lgs. n 267/2000”;

“Se nel riconoscere eventualmente il debito fuori bilancio, possono essere riconosciuti anche gli interessi moratori, atteso che il creditore non intende rinunciare *in toto* alla loro riscossione e un eventuale pagamento della sola sorte capitale non estinguerebbe il debito potendo il creditore avvalersi del dispositivo di cui all’art.1194 c.c.

L’istante conclude affermando la sussistenza dei presupposti di ammissibilità del parere da ricondurre all’interpretazione dell’art. 193 tuel e richiama numerose deliberazioni sulla problematica di altre sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (Sardegna n.

33/2021, Sicilia n. 81/2022, Emilia Romagna n. 199/2023; Lombardia n.1116/2009 e n.80/2017,Umbria n.123/2015.

DIRITTO

Preliminarmente all'esame del merito, si rende necessario verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva del parere *de quo*.

Come è noto, nella giurisprudenza contabile costituisce *ius receptum* l'orientamento secondo il quale le sezioni regionali della Corte dei conti sono investite di una funzione consultiva non avente carattere generale, ma che, al contrario, è circoscritta entro rigorosi limiti oggettivi e soggettivi dall'art. 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n. 131.

Tale norma, sotto profilo dell'ammissibilità soggettiva, intesta la facoltà di chiedere un parere esclusivamente alle regioni, alle province, ai comuni e alle città metropolitane che, in conformità a principi generali dell'ordinamento amministrativo, debbono provvedervi per il tramite dei propri rappresentanti legali.

Da quanto precede, non vi è alcuno dubbio in ordine alla coesistenza nella presente fattispecie della ammissibilità soggettiva, esterna e interna, provenendo la richiesta dal sindaco investito della qualità di legale rappresentante del comune (art. 50 tuel).

Con riferimento all'ammissibilità oggettiva, la perimetrazione della funzione consultiva è normativamente definita sotto il duplice profilo della materia, che resta circoscritta esclusivamente alla contabilità pubblica. e della generalità e astrattezza del quesito.

La limitazione dell'ambito dell'attività consultiva alla materia della contabilità pubblica secondo il consolidato orientamento giurisprudenziale porta a escludere interpretazioni troppo ampie volte a ricondurre in tale ambito qualsiasi attività amministrativa, in quanto produttiva di effetti finanziari (*ex plurimis* Sez. Autonomie atto di indirizzo del 27 aprile 2004, deliberazioni n.3/2014, n.4/2014; n. 5/2006 n. 9/2009; Sezioni riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; n. 27/2011), e nella pratica ha dato luogo a non pochi dubbi interpretativi stante la contrapposta esigenza di non accedere a interpretazioni troppo restrittive. Tuttavia, nella vicenda sottoposto all'odierno esame, appare indubbia la riconducibilità del quesito alla contabilità pubblica *stricto sensu*, come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese.

Come già detto, ai fini dell'ammissibilità oggettiva è necessario che la richiesta di parere presenti i requisiti dell'astrattezza e della generalità (Sez. Autonomie n 5/2016, Sez.

Sardegna n 32/2013; Sez. Calabria n.31/2024, n 67/2024; Sez. Marche n 21/2023 ; Sez. Abruzzo n. 225/2024) nel senso che deve riguardare l'interpretazione, in astratto, di norme contabili e non può riferirsi ad atti gestionali specifici da adottarsi da parte delle amministrazioni; tanto per la necessità di escludere forme di cogestione incompatibili con la posizione magistratuale d'indipendenza e imparzialità delle sezioni regionali di controllo. A maggior ragione, è da escludersi la formulazione *a posteriori* di un parere riferito a un atto già adottato, pena lo snaturamento della funzione consultiva che necessariamente precede l'adozione dell'atto.

Pertanto, il collegio rende il presente parere nei limiti delineati dell'interpretazione della normativa vigente astraendo dalle peculiarità del caso concreto.

Il comune di Bovalino riferisce di non aver provveduto alla liquidazione di fatture relative al servizio elettrico usufruito nell'esercizio 2022 in quanto le risorse allocate nel bilancio di competenza non sono risultate sufficienti a coprire la maggiore spesa.

Dal tenore letterale del quesito sembra potersi dedurre che la maggiore spesa si sia manifestata nel corso del medesimo esercizio in cui si è usufruito del servizio, ipotesi questa, da mantenere distinta da quella in cui la manifestazione finanziaria si sia concretizzata in un esercizio successivo, per esempio a seguito di un congruaggio dell'ente gestore.

La risposta al quesito muove, necessariamente dalla distinzione tra debiti fuori bilancio e passività pregresse.

A tal fine, occorre partire dalla premessa che, ai sensi dell'art. 182 tue, il procedimento di spesa si articola nelle quattro fasi necessarie e distinte dell'impegno, della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento; in particolare "gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente programma del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria" (art. 191 tue).

La mancanza o l'insufficienza dell'impegno rendono, quindi, necessaria l'attivazione di procedure volte a ricondurre il procedimento di spesa nei binari della legalità finanziaria, a garanzia degli equilibri di bilancio.

I debiti fuori bilancio, che rinviengono la loro disciplina contabile e amministrativa nell'art. 194 tue, costituiscono una categoria eterogenea di debiti unificata dal comune denominatore della mancanza di un impegno, con il conseguente rischio di compromissione degli equilibri finanziari. La disciplina del testo unico è finalizzata, per

l'appunto, a ricondurre tali debiti al sistema di bilancio tramite una procedura eccezionale, in quanto derogatoria rispetto ai principi che regolano la normale procedura di spesa ex art 191, tuel , attribuita alla competenza del consiglio comunale, organo come è noto , deputato all'approvazione dei bilanci, previsionale e consuntivo. (Sez.Aut. N27/SEZAUT/2019/QMIG).

La procedura di riconoscimento è volta a sanare carenze di tipo contabile e non la mancanza di un titolo valido .

Essi costituiscono, per granitico orientamento della giurisprudenza, non solo contabile ma anche civile e amministrativa, un *numero clausus* e pertanto la procedura prevista dall'art. 194 tue non è utilizzabile al di fuori dei casi ivi espressamente previsti di debiti derivanti da : a) sentenze esecutive, b) coperture di disavanzi di consorzi, aziende speciali e di istituzioni; c) ricapitalizzazioni di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali, d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità, e) acquisizione di beni e servizi ,in violazione degli obblighi di cui ai commi 1,2 e 3 dell'art. 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità e arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza .

Le passività pregresse, non espressamente disciplinate ma frutto di un'elaborazione della giurisprudenza contabile, invece, sono riconducibili a spese per le quali l'amministrazione, a differenza dell'ipotesi sub art. 194, lett. e), ha regolarmente costituito il rapporto obbligatorio e assunto un regolare impegno contabile che, però, si è rivelato insufficiente per ragioni non prevedibili spesso, ma non necessariamente, collegati alla natura della prestazione come nel caso dell'energia elettrica ; in altri termini la procedura di spesa è stata rispettata, ricorrendo un problema di insufficienza dell'impegno.

In particolare, per le spese relative prestazioni a carattere continuativo come quelle per le utenze, è normale che il loro ammontare non possa essere determinato con assoluta certezza a priori essendo legato a variabili quali i consumi e le modifiche tariffarie ; pertanto, l'impegno ha carattere presunto, e viene determinato secondo criteri di attendibilità e prudenza che, di regola, nella prassi si identificano nell'adozione come parametro di riferimento del dato storico relativo all'anno o al triennio precedente.

In tale ipotesi, al momento della ricezione della fattura comportante la maggiore spesa dovrà procedersi secondo la disciplina ordinaria di spesa delineata dall'art 191 tue, iscrivendo il relativo importo in bilancio. Infatti, solo al momento della emissione della

fattura il debito acquisterà carattere della certezza e potrà procedersi alla sua liquidazione, nonché all'ordinazione e al pagamento. Rimane salva l'eventuale variazione di bilancio finalizzata al reperimento delle risorse in caso di loro insufficienza (Sez. Lombardia n 82/2015, Sez. Sardegna n. 33/2021;Sez. Sicilia n 81/2022).

Tale procedura appare praticabile nell'esercizio in cui il debito ha la sua manifestazione finanziaria anche se la competenza economica è relativa a esercizi precedenti, come per esempio nell'ipotesi di fatture relative a congruagli per anni precedenti.

Diversa è l'ipotesi in cui la manifestazione finanziaria e quella economica siano coincidenti e risalgono a un esercizio precedente senza che si sia proceduto alla liquidazione della fattura previo incremento dell'impegno e contabilizzazione nei residui. Come è stato condivisibilmente affermato *"In base al principio dell'annualità, i documenti di bilancio devono rappresentare, a cadenza annuale, fatti che finanziariamente si riferiscano ad un periodo di gestione coincidente con l'esercizio finanziario, in modo che siano rese evidenti tutte le poste di entrata e di spesa che afferiscono in termini sostanziali al corso dell'anno di riferimento. Solo così il bilancio potrà servire correttamente alla sua funzionalità di controllo, sia in chiave autorizzatoria (bilancio di previsione) che ispettiva (rendiconto)"* (Sez.Lombardia n. 82/2015). In tal caso, occorre procedere al riconoscimento di debito fuori bilancio vertendosi sostanzialmente in una situazione di mancanza di impegno di spesa.

La richiesta di parere è articolata, anche, in un quesito specifico in ordine all'eventuale transazione avente ad oggetto la parziale rinuncia agli interessi moratori e la rateizzazione della sorte capitale. Nello specifico l'istante chiede :*" Se l'eventuale transazione con il creditore abbia carattere novatorio oppure debba essere ricondotta alla fattispecie dei debiti fuori bilancio riconoscibili ex art. 193,comma 1,lett e del d.lgs. n 267/2000"* (rectius art 194 tuel).

Nei termini, invero di non esemplare chiarezza, in cui è declinato, il quesito sembra prospettare due soluzioni alternative, sul piano della corretta procedura di imputazione contabile a fronte di un 'eventuale transazione avente ad oggetto la parziale rinuncia agli interessi moratori e la rateizzazione della sorte capitale : la possibilità di riconoscere alla regolazione contrattuale efficacia novativa così (sembrerebbe) dando luogo a un nuovo rapporto obbligatorio come tale da imputare a bilancio secondo l'ordinaria procedura di spesa, oppure procedere al riconoscimento come debito fuori bilancio.

Nei limiti sopra individuati di ammissibilità del parere riconducibili a un piano generale ed astratto, il collegio ritiene che la soluzione al quesito vada ricercata sul contenuto concreto della transazione.

La giurisprudenza contabile è orientata nell'escludere la riconducibilità della transazione alla fenomenologia dei debiti fuori bilancio, in particolare alla categoria delle sentenze esecutive in considerazione del fatto che la transazione ha l'effetto di costituire un rapporto obbligatorio e non presuppone un'obbligazione giuridicamente perfezionata seppure priva di impegno contabile. Ne deriva che a fronte di un accordo transattivo deve essere seguita la regolare procedura di spesa ex art. 191 tuel, con la precisazione che se l'accordo impegna più esercizi finanziari la competenza spetta al consiglio comunale e non alla giunta, Tuttavia, si deve mettere in guardia dal rischio che il ricorso alla transazione celi passività sommerse/debiti fuori bilancio concretando una grave violazione delle regole contabili. Diventa, pertanto, imprescindibile accertare la ricorrenza degli elementi essenziali della transazione ex art 1965 c.c., consistenti nella comune volontà delle parti di comporre una lite attuale o futura, nell'esistenza di una *res controversa*; nelle reciproche concessioni che danno luogo a un nuovo regolamento degli interessi.

In altri termini, in mancanza di tali requisiti non potrà essere configurata l'esistenza di una transazione con le conseguenze che ne derivano in termini di corretta procedura di spesa da seguire.

La possibilità di riconoscimento degli interessi moratori come debito fuori bilancio, prospettata nel terzo quesito, appare in contrasto con la previsione di cui al citato art. 194, comma1, lett. e tuel che subordina il riconoscimento agli accertati e dimostrati utilità e arricchimento per l'ente nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, che ad ogni evidenza non sono riscontrabili a fronte del pagamento di somme a titolo di risarcimento per il ritardo nel pagamento.

Non potendosi negare la sussistenza di un interesse sostanziale dell'ente al pagamento degli interessi moratori al fine di evitare contenziosi con probabili effetti sfavorevoli ovvero (come prospettato nel quesito) l'imputazione del pagamento ex art.1194 c.c., ne deriva che l'ente dovrà valutare l'opportunità di procedere a una transazione, previa verifica della sussistenza delle reciproche concessioni quale potrebbe configurarsi nel caso della disponibilità del creditore a concedere dilazioni/ parziale rinuncia al credito vantato e, quindi, procedere secondo l'ordinaria procedura di spesa (Sez. Puglia n.149/2015).

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria

DELIBERA

di rendere il parere nei termini e nelle considerazioni che precedono.

.

ORDINA

la trasmissione, a cura della segreteria, della presente delibera, entro cinque giorni dal deposito al Sindaco del Comune di Bovalino,

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Catanzaro nella Camera di consiglio del 4 giugno 2025

Il Presidente relatore

Rossella Scerbo

Depositata in segreteria

Dott.ssa Manuela Giacobbe



MANUELA
GIACOBBE
12.06.2025
10:19:25
GMT+02:00



ROSSELLA
SCERBO
CORTE DEI
CONTI
12.06.2025
09:55:33
GMT+02:00