



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL MOLISE

composta dai magistrati

Anna Bombino	Presidente
Ruben D'Addio	Primo Referendario
Emanuele Petronio	Referendario, relatore
Filippo Maria Salvo	Referendario

nella Camera di Consiglio del 10 settembre 2025

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

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"* e, in particolare, l'articolo 7, comma 8;



CORTE DEI CONTI

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009 n. 9, recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010 n. 8, recante *"pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva"*;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre - 8 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per il Molise per l'anno 2024;

Vista la nota del 13 settembre 2024, acquisita in data 17 settembre 2024 al protocollo di questa Sezione al n. 1779, con cui il Sindaco del Comune di Isernia ha avanzato richiesta di parere;

Vista l'ordinanza n. 35/PRES/2024, del 14 ottobre 2024, con la quale il Presidente di questa Sezione ha convocato, per il 15 ottobre 2024, la camera di consiglio per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, Referendario Emanuele Petronio;

IN FATTO

In data 4 agosto 2025, con nota protocollo n. 37430 datata 02.08.2025, è pervenuta dal Comune di Isernia (Is), tramite l'applicativo *"Centrale pareri"*, richiesta di parere, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 1887.

Il Sindaco, premessa una distinzione tra le fattispecie relative ai debiti fuori bilancio, chiede in particolare di conoscere *"se nelle ipotesi di debiti fuori bilancio (relative a) fattispecie che si riferiscono ad ipotesi di acquisizione di beni e servizi contrattualizzate nel pieno rispetto delle norme giuscontabili e delle norme in materia di contrattualistica pubblica o la cui genesi deriva causalmente da un'erronea eliminazione del residuo passivo in sede di accertamento ordinario dei residui, si debba procedere con*

la decurtazione dell'utile d'impresa al momento del riconoscimento del debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, comma 1, lett. e) del D.lgs. n. 267/2000".

IN DIRITTO

La Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"* investe le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di una nuova funzione di consulenza, che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli Enti locali, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La disposizione di cui all'articolo 7, comma 8, della citata legge deve essere raccordata con il precedente comma 7, che attribuisce alla Corte la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali, di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali. Si può, pertanto, affermare che la funzione consultiva attiene all'interpretazione delle norme che presidiano l'azione amministrativa nella prospettiva del perseguimento del *"buon andamento"*, ai sensi dell'articolo 97 della Carta costituzionale.

In via preliminare, occorre verificare l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo che sul versante oggettivo.

1. Sull'ammissibilità soggettiva

Per quanto concerne il profilo soggettivo, è necessario accertare la legittimazione dell'organo richiedente.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della Legge 5 giugno 2003, n. 131 hanno facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica, oltre le Regioni, anche i Comuni, Province e Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle Autonomie Locali.

La Sezione delle Autonomie, con atto del 27 aprile 2004, contenente indirizzi e criteri per l'esercizio della suddetta attività consultiva, e, successivamente, con la

deliberazione 17 dicembre 2007, n. 13, ha riconosciuto il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere.

Il CAL, nonostante sia stato formalmente costituito, non risulta operativo a causa della mancata adozione della normativa di dettaglio che avrebbe dovuto regolarne il funzionamento.

Secondo orientamento consolidato della giurisprudenza contabile, la circostanza che l'istanza in esame sia stata trasmessa direttamente dall'Ente - e non già per il tramite del CAL - non ne inficia la legittimità, atteso che la sua mancata istituzione e/o funzionamento non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo, in tal caso, ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale.

L'istituto legislativamente investito della rappresentanza legale è individuabile, di regola, nell'organo politico e di vertice dell'Ente (Presidente della Regione, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere al vaglio della Sezione deve dichiararsi soggettivamente ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Isernia, organo titolare della rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'articolo 50 T.U.E.L.

2. Sull'ammissibilità oggettiva

Quanto al profilo di ammissibilità in senso oggettivo, occorre, in primo luogo, verificare se la richiesta rientri nel concetto di contabilità pubblica e/o nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dal citato articolo 7, comma 8, ai sensi del quale gli enti legittimati possono richiedere la suddetta <<collaborazione [...] ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica>>.

Quanto all'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali suddette, occorre riferirsi alle pronunce di orientamento generale adottate sia dalle Sezioni Riunite sia dalla Sezione delle Autonomie, ai rispettivi

sensi dell'articolo 17, comma 31, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 e dell'articolo 6, comma 4, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174.

In particolare, con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni Riunite hanno affermato che detto articolo 7, comma 8 *“conferisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica”*, precisando, inoltre, che la nozione di contabilità pubblica non si estende sino a ricomprendere la totalità dell'azione amministrativa che presenti riflessi di natura finanziaria, ma deve intendersi limitata al *“sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”* sia pure *“in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*, giacché *“non sono condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria”*. Pertanto, *“talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) [...] estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica [...] possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle [...] statuizioni recanti [...] limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio”* (cfr. Sezioni Riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

Si aggiunga, inoltre, che la Sezione delle autonomie, con deliberazione 10 febbraio 2014 n. 3, ha individuato tra i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre *“all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente”*, anche l'attinenza del quesito proposto ad *“una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali”*.

In definitiva, la magistratura contabile ha chiarito che *“l’ampliamento dinamico della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell’ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all’interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa. Quando la richiesta di parere non sollecita l’interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all’articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003”* (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione 4 luglio 2022, n. 9/QMIG).

Infine, si ricorda che, per consolidato orientamento, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di carattere contabile, generale ed astratto e non fatti gestionali specifici, non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati (cfr., *ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR) e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QUIMIG). In tal modo, si intende garantire che l’esercizio della funzione consultiva non pregiudichi le funzioni di controllo ovvero quella giurisdizionale.

Alla luce dei principi richiamati, la richiesta di parere, rientrando nella materia della contabilità pubblica, deve ritenersi oggettivamente ammissibile.

Il Comune di Isernia, difatti, intende conoscere la corretta modalità di contabilizzazione di obbligazioni passive per le quali è stato registrato un regolare atto di impegno in ossequio alle regole poste dall’art. 183 del Tuel e dal paragrafo 5 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118 del 2011), nel caso in cui il relativo importo si sia rivelato inferiore a quello complessivamente oggetto dell’obbligo di pagamento in ragione di fatti sopravvenuti non prevedibili, determinando tale circostanza l’insufficienza finanziaria dell’impegno contabile iscritto in rapporto alle spese effettuate, o nel caso ritenuto equivalente in cui, dopo una regolare

attivazione del procedimento di spesa, si sia successivamente verificata un'erronea cancellazione dei residui passivi.

3. Nel merito

La questione proposta comporta un approfondimento sulle c.d. "passività pregresse" (riconducibili nell'alveo dell'art.191 del TUEL) e sulla relativa distinzione rispetto ai debiti fuori bilancio (disciplinati dall'art.194 del TUEL), tema su cui la giurisprudenza contabile ha avuto modo di soffermarsi sia in sede consultiva sia di esame dei rendiconti degli enti locali.

In merito, va premesso che, ai fini della corretta iscrizione contabile dell'impegno, l'Amministrazione deve riscontrare la sussistenza di tutte le condizioni per determinare, secondo una stima precisa, seria e credibile, gli importi da corrispondere relativamente al proprio debito, che assume rilevanza contabile solo se sono venute a maturazione tutte le condizioni per il suo adempimento (*ex plurimis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 22 luglio 2013, n. 339/PAR).

In tale ottica, è stato evidenziato che *"le passività pregresse derivano da impegni contabili assunti regolarmente ma che non risultano sufficienti a far fronte alla spesa in modo integrale, quando essa viene ad evidenza. Esse si verificano allorché, all'esito dell'assunzione del formale impegno, taluni fatti imprevedibili, talvolta (ma non necessariamente) legati alla natura della prestazione, sfuggono sia alla voluntas che all'auctoritas del soggetto che ha assunto l'obbligazione per conto dell'ente, incidendo, appunto, sulla misura del costo"* (Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 33/2021/PAR).

Pertanto, le passività pregresse si collocano all'interno di un ordinario procedimento di spesa, riguardando debiti per i quali *ab origine* si è proceduto all'impegno contabile, ma che, per fatti sopravvenuti non prevedibili, di norma collegati alla natura della prestazione, hanno dato luogo ad un debito non assistito da idonea copertura ex art. 191 TUEL, determinando così l'incapienza dell'impegno contabile registrato in rapporto alle spese effettuate.

La copertura in bilancio delle passività pregresse, pur rispettando le regole della contabilità finanziaria potenziata relativamente all'*iter* procedurale sull'impegno contabile, risulta dunque insufficiente a fronteggiare le accresciute spese in origine stimate congruamente, essendo oneri che, pur se risalenti nel tempo, si sono manifestati nell'esercizio corrente (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 108/PAR/2024).

In virtù della regolarità della relativa procedura di spesa, le passività pregresse costituiscono debiti rimasti insoluti, la cui competenza finanziaria è riferibile all'esercizio della loro manifestazione (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 175/ PAR/2023) senza che sia necessaria una ratifica da parte dell'organo consiliare, potendosi utilizzare l'ordinaria procedura di spesa di cui all'art. 191 TUEL mediante integrazione dell'impegno di spesa sino alla concorrenza del dovuto. Solo nel caso di incapacienza dei capitoli di spesa, dovranno essere effettuate le necessarie variazioni di bilancio, sotto il controllo e il giudizio dell'organo deputato ad autorizzare e controllare la spesa, vale a dire il Consiglio comunale (Sezione regionale di controllo per la Sicilia, deliberazione n. 81/PAR/2022).

Per contro, i debiti fuori bilancio trovano la loro genesi in obbligazioni assunte in assenza di un regolare impegno di spesa e che, a determinate condizioni ed entro i precisi limiti di cui all'art. 194 TUEL, possono essere oggetto di riconoscimento e successivo pagamento (Sezione regionale di controllo per la Sardegna, deliberazione n. 33/2021/PAR). La loro essenza risiede, pertanto, nell'assunzione di un'obbligazione verso terzi in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli Enti Locali.

L'esigenza del riconoscimento consiliare sorge per il fatto che dette obbligazioni devono essere ricondotte nell'alveo del bilancio, di cui è *dominus* l'organo consiliare che, diversamente, sarebbe esautorato dal loro vaglio di legittimità ed utilità per l'ente locale (Sezione delle Autonomie, deliberazione 21 novembre 2019, n. 27/QMIG).

Pertanto, ove nell'anno di competenza finanziaria non siano state attivate le ordinarie procedure di spesa, diventerà imprescindibile il ricorso al procedimento disciplinato dall'articolo 194 TUEL, mediante il quale l'Ente potrà riportare nella sua contabilità una passività conseguente all'avvenuta *"acquisizione di beni e servizi in violazione degli obblighi di cui ai commi 1,2 e 3 dell'articolo 191 [...]"* (articolo 194, comma 1, lett. e) del TUEL).

Di conseguenza, a titolo esemplificativo, può notarsi che un debito relativo a conguagli per il consumo di energia elettrica avvenuto in esercizi finanziari differenti è per competenza finanziaria riferibile solo all'anno della liquidazione dei relativi importi; pertanto, la relativa imputazione al bilancio non può che avvenire nell'anno della comunicazione della fattura tramite la procedura ordinaria di spesa (art. 191 TUEL) o, in caso di incapacienza dei capitoli, a seguito delle necessarie variazioni di bilancio. Nel caso in cui, invece, a seguito dell'invio della fattura non sia seguito nello stesso anno regolare impegno con correlativa eventuale formazione di residui per gli anni successivi, esso costituirà debito fuori bilancio, suscettibile di riconoscimento nei termini e alle condizioni di cui all'art. 194 TUEL.

Al fine di evitare possibili danni erariali, l'ordinamento prevede che in caso di riconoscimento da parte del Consiglio comunale di prestazioni, servizi e lavori resi in favore dell'ente locale che, benché privi di titolo o di titolo valido o in relazione ai quali manchi un regolare impegno, siano considerati utili per l'amministrazione è ammesso il riconoscimento ex art. 194, comma 1, lett. e), del d.lgs.267/2000 nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento dell'ente stesso, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

Pertanto, gli oneri che possono essere posti a carico dell'Ente devono sostanzialmente riguardare l'indennità prevista dall'art. 2041 cod. civ., da liquidarsi nei limiti della diminuzione patrimoniale subita dal terzo nell'erogazione della prestazione in virtù del contratto invalido, e non in misura coincidente con il mancato guadagno che lo stesso avrebbe potuto trarre

dall'instaurazione di una valida relazione contrattuale (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 60/PAR/2019).

D'altronde, è intuitivo come l'utile d'impresa, in quanto rappresentativo della componente economica della controprestazione integrante il guadagno del privato, non può in alcun modo costituire un arricchimento per l'Ente.

In conclusione, deve farsi presente che, ad avviso della Sezione e sulla base del quesito legittimamente posto senza elementi fattuali di dettaglio, è prospettabile la possibilità di un intervento in autotutela sull'erroneo provvedimento di cancellazione di residuo passivo, con conseguente rettifica del rendiconto di riferimento, se ne ricorrono i presupposti individuati dalla giurisprudenza contabile (cfr. SS.RR. in speciale composizione, sent. n. 16/2022/DELC).

Tale operazione amministrativo-contabile porterebbe, difatti, alla reviviscenza dell'impegno a suo tempo posto in essere, con conseguente insorgere dei vincoli sulle pertinenti risorse individuate nel bilancio di riferimento, e non in quelli successivi. Deve, difatti, evidenziarsi che resta ferma la perdurante necessità di capienza dello stanziamento nell'esercizio in cui si è verificata l'erronea cancellazione del residuo, dal momento che diversamente si avrebbe un illegittimo spostamento del peso contabile ad un esercizio successivo.

Gli uffici dell'Ente dovranno, quindi, prestare adeguata attenzione nell'individuare la disciplina da applicare al caso concreto, stabilendo in base alle coordinate esegetiche fornite se il debito sia da classificarsi "passività pregressa" o "debito fuori bilancio", considerato che i due fenomeni presuppongono trattamenti differenziati dal punto di vista amministrativo-contabile.

4. Conclusioni

Alla luce delle considerazioni che precedono, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo e oggettivo. È, pertanto, possibile riscontrare la richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Isernia nei termini sopra indicati, precisandosi che sarà l'Ente, sulla base degli elementi amministrativo-contabili circostanziati in suo possesso, a individuare la disciplina applicabile al prospettato caso concreto.

Per questi motivi

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione sulla richiesta presentata dal Sindaco del Comune di Isernia.

Si dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deciso nella camera di consiglio, in Campobasso, del 10 settembre 2025.

L'Estensore
(Emanuele Petronio)

Il Presidente
(Anna Bombino)

Depositata in Segreteria alla data del protocollo digitale

Il Funzionario preposto
(Silvia Storto)