



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 179/2024/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Acheropita Rosaria MONDERA	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Primo Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario relatore
Dott.ssa	Lorena CHIACCHIERINI	Referendario
Dott.ssa	Gabriella DE STEFANO	Referendario

nella camera di consiglio del 19 novembre 2024

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del **Comune di Mombaruzzo** (AT) in data 17 settembre 2024, pervenuta tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte con nota del 18 settembre 2024 prot. n. 20120 (prot. CdC 7573 in pari data), recante alcuni quesiti in materia di debiti fuori bilancio;

Visto l'art. 100, c. 2, della Costituzione;

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

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

Visto il regolamento n. 14 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, e s.m.;

Visto l'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad

oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza 20 settembre 2024 n. 22/2024/Agg., con cui la richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione al referendario dott.ssa Elisa Moro;

Vista l'ordinanza 6 novembre 2024, n. 27/2024/Agg. di convocazione della sezione per l'odierna camera di consiglio, autorizzando il collegamento da remoto dei Magistrati partecipanti, mediante applicativo informatico in uso presso la Corte dei conti;

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Mombaruzzo chiede un parere in ordine alla possibilità *"di procedere al riconoscimento di un debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, c. 1, lett. e del D.Lgs. 267/2000 in assenza di un contratto redatto in forma scritta"*.

Il quesito origina dai contrastanti orientamenti della giurisprudenza contabile sul punto (per la tesi favorevole Sez. contr. Sicilia, del. n. 178/2023/PAR, Sez. contr. Puglia del. n. 111/2021/PAR; per la tesi contraria Sez. contr. Liguria, del. n. 58/2010/PRSP, Sez. contr. Trentino-Alto Adige/Sudtirolo, del. n. 35/2018/PAR).

Il Comune chiede inoltre se, in caso di risposta affermativa al primo quesito, *"sia sufficiente che l'istruttoria accerti (ed in che modo) l'effettivo svolgimento delle prestazioni e l'arricchimento da parte dell'ente"*.

Considerato in

DIRITTO

1. Ammissibilità dei quesiti

La richiesta di parere, formulata ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge n. 131/2003, è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proveniente dall'organo legittimato a proporla.

La richiesta è altresì ammissibile sotto il profilo oggettivo, quanto al primo quesito e alla prima parte del secondo quesito (se *"sia sufficiente che l'istruttoria accerti l'effettivo svolgimento delle prestazioni e l'arricchimento da parte dell'ente"*), avendo ad oggetto questioni formulate in termini generali ed astratti, non incidenti su provvedimenti già presi

o attività già espletate, riguardanti l'interpretazione e applicazione di disposizioni in materia di debiti fuori bilancio e attinenti, dunque, alla materia della contabilità pubblica, come delineata da questa Corte con delibere SS.RR. n. 54/2010 e Sez. Aut. n. 5/2016.

Il secondo quesito non è invece ammissibile nella sua seconda parte (*"in che modo"* l'ente accerti l'effettivo svolgimento delle prestazioni e l'arricchimento) atteso che tale profilo – relativo ai mezzi di prova, di volta in volta rilevanti, e alla loro adeguatezza – attiene a valutazioni che potrebbero interferire con eventuali iniziative giudiziarie, attuali o potenziali, ovvero con altre funzioni intestate alla Corte.

Secondo l'insegnamento della Sezione Autonomie, infatti, *"la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari"* (deliberazione n. 24/2019), anche perché, adottando una soluzione più aperta, *"detta funzione si tradurrebbe in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, che potrebbe essere ipoteticamente attivata al fine di preconstituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità"* (deliberazione n. 11/2020), anche alla luce dell'art. 69, c. 2, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

Va da sé che l'idoneità e l'adeguatezza degli elementi considerati dall'ente a comprova della legittimità del debito varia da caso a caso e ogni valutazione al riguardo è demandata, nelle singole fattispecie, all'organo giurisdizionale chiamato a pronunciarsi sul provvedimento consiliare di riconoscimento o meno del debito, di talché questa Sezione non può fornire a riguardo, in sede consultiva, indicazioni di massima né, tantomeno, valutazioni di carattere particolare.

Donde l'inammissibilità oggettiva, *in parte qua*, del secondo quesito.

2. Merito

Il primo quesito ha ad oggetto la riconoscibilità, quale debito fuori bilancio ex art. 194, c. 1, lett. e), d.lgs. 18 agosto 2000 e s.m.i. (TUEL), di acquisizioni di beni e servizi avvenute in assenza di un contratto redatto in forma scritta.

Al riguardo, gli orientamenti giuscontabili più risalenti consideravano presupposto indefettibile del riconoscimento l'esistenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata (liquida, certa, esigibile) (delibere Sez. reg. contr. Puglia n. 26/2016/PAR; Sez. reg. contr. Trentino Alto Adige n. 35/2018 /PAR; Sez. reg. contr. Lombardia n. 522/2010/ PAR; Sez.

reg. contr. Calabria n. 173/2009/PAR; Sez. reg. contr. Veneto n. 461/2017/PRSP).

Anche questa Sezione ha in passato affermato che le diverse fattispecie previste dall'articolo 194 TUEL *"hanno a comune fondamento un'obbligazione pecuniaria, perfetta e valida sul piano civilistico e, tuttavia, non iscritta in contabilità"* (delibera Sez. reg. contr. Piemonte n. 20/2015/PAR).

Il contratto nullo per difetto della forma scritta, ove richiesta *ad substantiam*, veniva considerato come comportamento di fatto, privo di rilievo sul piano giuridico, perché mancante in radice dell'accordo tra le parti, impeditivo della costituzione di una valida obbligazione contrattuale e quindi della configurazione di un debito fuori bilancio da riconoscere (delibera Sez. reg. contr. Trentino Alto Adige n. 35/2018/PAR cit.).

Tale tesi originava da un, ancor più risalente, orientamento della giurisprudenza civile maturato in relazione al regime provvisorio di riconoscimento dei debiti di cui al D.L. 2 marzo 1989, n. 66, art. 24 (conv. con modif., nella L. 24 aprile 1989, n. 144) e al D.L. 12 gennaio 1991, n. 6, art. 12 bis (conv., con modif., nella L. 15 marzo 1991, n. 80), alla stregua del quale detta procedura *"consente di far salvi gli impegni di spesa in precedenza assunti senza copertura contabile, ma non innova in alcun modo alla disciplina che regola la conclusione dei contratti da parte della P.A., ne' introduce una sanatoria per i contratti eventualmente nulli o comunque invalidi, come quelli conclusi, senza la forma scritta prescritta – appunto per i contratti conclusi iure privatorum dalla P.A. – ad substantiam. Un tale riconoscimento, quindi, presuppone necessariamente l'esistenza di un'obbligazione validamente assunta dall'ente locale, anche se sprovvista di copertura finanziaria, e non può costituire esso stesso fonte di obbligazione (così anche Cass. 5.2.2007 n. 2489; Cass. 25.5.2005 n. 11021; v. anche Cass. 14.12.2006 n. 26826)"* (Cass. civile sez. III, 27 aprile 2011, n.9412).

L'impostazione in questione, già adottata dalla circolare del Ministero dell'Interno, Direzione Centrale della Finanza Locale n. FL 21/93 del 20 settembre 1993, si fondava sull'inquadramento del riconoscimento dei debiti fuori bilancio tra gli atti di ricognizione di debito che, come noto, *"non costituisce autonoma fonte di obbligazione, ma ha soltanto effetto confermativo di un preesistente rapporto fondamentale (...) della cui esistenza o validità non può prescindere sotto il profilo sostanziale, con il conseguente venir meno di ogni effetto vincolante della promessa stessa ove rimanga giudizialmente provato che il rapporto fondamentale non è mai sorto, o è invalido, o si è estinto, ovvero che esista una condizione ovvero un altro elemento attinente al rapporto fondamentale che possa comunque incidere sull'obbligazione derivante dal riconoscimento"* (Cass. civile, Sez. I, 25 gennaio 2022, n. 2091).

Più di recente, il Giudice di legittimità è pervenuto al differente approdo ermeneutico

secondo cui *"anche qualora le obbligazioni siano state assunte senza un previo contratto, oltre che senza l'osservanza dei controlli contabili relativi alla gestione dello stesso, al di fuori delle norme c.d. ad evidenza pubblica, insorge un rapporto obbligatorio direttamente tra chi abbia fornito la prestazione e l'amministratore o il funzionario inadempiente che l'abbia consentita (Cass. n. 30109 del 21/11/2018)"* (Cass. civile, Sez. I, 12 marzo 2020, n. 7113).

"Potendo il terzo interessato agire nei confronti dell'amministratore o funzionario, mancherebbe il requisito della sussidiarietà e non sarebbe ammissibile l'azione di ingiustificato arricchimento nei confronti dell'ente locale, il quale potrebbe però riconoscere a posteriori, ex art. 194 TUEL e nei limiti dell'utilità dell'arricchimento puntualmente dedotto e dimostrato, il debito fuori bilancio. (...) La circostanza che il contratto non sia stato redatto in forma scritta non assume alcun rilievo, giacché il rapporto obbligatorio così sorto si colloca al di fuori dell'ambito di applicazione delle norme c.d. ad evidenza pubblica, e la responsabilità in questione può conseguire anche quando l'incarico sia stato affidato informalmente (v. nel testo, Cass. n. 24478 del 30/10/2013) e senza un previo contratto (Cass. n. 30109 del 21/11/2018)".

La tesi della necessaria esistenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata è stata riconsiderata anche da alcuni, più recenti, orientamenti giuscontabili che hanno valorizzato l'interruzione del rapporto organico tra funzionario e/o amministratore e amministrazione, discendente *ope legis* dall'art. 191, c. 4, TUEL e preclusiva del perfezionamento di un rapporto obbligatorio tra terzo contraente e p.a., per escludere la rilevanza, ai fini del riconoscimento, di un'eventuale patologia del contratto, venendo in considerazione non il rapporto *"bensì solo gli effetti, se vantaggiosi"* (delibera Sez. reg. contr. Campania n. 111/2021/PAR).

Sotto altro e diverso profilo, è stato evidenziato che, in assenza di un valido contratto fonte di obbligazione, il riconoscimento del debito ex art. 194, c. 1, lett. e), TUEL, non si configura come ricognizione di debito, quanto piuttosto – in funzione probatoria – quale riconoscimento dell'utilità dell'opera o della prestazione ai fini dell'imputabilità dell'arricchimento all'ente pubblico (delibera Sez. reg. contr. Sicilia n. 178/2023/PAR).

È stato ulteriormente rilevato che, a prescindere dalla validità dell'obbligazione sottostante il riconoscimento, l'ente locale sarebbe comunque esposto sia all'azione diretta di arricchimento senza causa (artt. 2041 e 2042 c.c.) da parte del dipendente/amministratore che abbia corrisposto al privato il prezzo della prestazione o della fornitura, sia in via surrogatoria all'azione di indebito arricchimento del privato contraente, ove il patrimonio del dipendente/amministratore non offrisse adeguata garanzia.

La Sezione ritiene condivisibile l'evoluzione giurisprudenziale di cui sopra.

L'art. 194, c. 1, lett. e), TUEL nulla dispone circa la necessità di una valida costituzione del titolo di acquisto. Al contrario, l'utilizzo nella norma del termine 'acquisizioni', senza ulteriori specificazioni, induce a ritenere riconoscibili, in linea teorica e in disparte le più articolate valutazioni di merito e di quantificazione demandate al Consiglio, gli acquisti di beni e servizi che, a prescindere dalla validità del rapporto obbligatorio sottostante per l'ente locale, siano ritenuti pertinenti, utili e vantaggiosi per l'ente e la sua comunità.

Del resto, l'unico rapporto obbligatorio contemplato nella procedura in esame è quello, disciplinato dall'art. 191, c. 4, TUEL, che intercorre «*ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'art. 194, c.1, lett. e)*», tra chi ha consentito la fornitura/prestazione e il terzo contraente.

Al riguardo, la Corte Costituzionale ha chiarito che detta previsione (art. 35, c. 4, d.lgs. 77/1995 cit., trasfuso nell'art. 194, c. 4, TUEL) *"non prevede una sanzione a carico dell'amministratore o funzionario che abbia consentito la fornitura, e nemmeno, propriamente, una novazione soggettiva nella titolarità del rapporto obbligatorio, ma si limita a stabilire le condizioni formali (...) alle quali è subordinata l'efficacia del contratto nei riguardi della pubblica amministrazione, in coerenza con il principio tradizionale secondo cui il contratto stipulato diviene obbligatorio nei confronti della pubblica amministrazione contraente solo a seguito della prescritta approvazione (art. 19 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440): prevedendo che, in mancanza, e per la parte di debito non riconoscibile a posteriori (...), esso produca effetti obbligatori a carico della persona fisica che ha consentito la fornitura"* (ord. 6 febbraio 2021 n. 26).

Il tratto caratterizzante della disposizione stessa sta nel prevedere *"un rapporto contrattuale che sussiste esclusivamente tra il terzo contraente e il funzionario (o l'amministratore)"* che ha autorizzato/ordinato l'acquisto, verificandosi una vera e propria scissione del rapporto di immedesimazione organica tra agente e pubblica amministrazione.

L'estraneità dell'Ente al rapporto obbligatorio comporta che eventuali invalidità del rapporto medesimo sono irrilevanti ai fini del riconoscimento ex art. 194, c. 1, lett. e) TUEL, procedura che non sana l'illegittima acquisizione del bene o servizio, non produce gli effetti negoziali del titolo mancante (determina a contrarre, provvedimento di affidamento, stipula del contratto in forma scritta) e non convalida il contratto nullo.

Invero, è soltanto nel momento del riconoscimento consiliare della legittimità del debito che nasce, ai sensi dell'art. 1173 c.c., il rapporto obbligatorio tra il fornitore e l'ente.

La deliberazione di cui all'art. 194 TUEL ha natura ricognitiva del presupposto - l'arricchimento per l'ente - ai fini dell'inserimento nel bilancio del debito irregolarmente assunto, ed *"è volta alla costituzione diretta del rapporto obbligatorio con l'amministrazione"*

(delibera Sez. Autonomie n. 21/2018/QMIG) e *“non suppone una mera procedura di regolarizzazione contabile di un preesistente rapporto di debito/credito intercorrente tra l’ente locale e la parte privata”* (Cass. civile, SS.UU., 21 dicembre 2020 n. 29178;).

Il presupposto della regolarizzazione contabile non è dunque un preesistente rapporto obbligatorio, bensì l’arricchimento per l’ente, il cui riconoscimento fonda il debito (e quindi il rapporto obbligatorio) in capo all’amministrazione.

Poiché il fondamento del debito non è contrattuale, la procedura di riconoscimento prescinde dalle cause di nullità del negozio e dai relativi effetti, disciplinati dal diritto comune (Corte conti, Sez. giurisd. Puglia, 21 luglio 2021, n. 668).

Al primo quesito può, dunque, risponderci che, in via generale, non assume carattere ostativo al riconoscimento del debito la nullità del contratto di acquisizione tra p.a. e contraente privato per difetto della forma scritta, ove richiesta *ad substantiam* dalla vigente normativa.

Va tuttavia precisato che, in sede applicativa, detto principio dovrà essere contestualizzato alla singola fattispecie, sicché il difetto della forma scritta potrebbe in ogni caso assumere rilevanza nella valutazione complessiva effettuata dall’ente in ordine alla remunerabilità della prestazione ovvero all’indennizzabilità dell’acquisizione come debito fuori bilancio (cfr. Corte Conti, Sez. giurisd. Piemonte, 14 novembre 2024, n. 123).

*

Con il secondo quesito, nella parte reputata ammissibile dalla Sezione, il Comune chiede se, ai fini del riconoscimento, sia sufficiente che l’istruttoria accerti l’effettivo svolgimento delle prestazioni e l’arricchimento da parte dell’ente.

Al riguardo, impregiudicata ogni valutazione di merito sui requisiti per il riconoscimento del debito, rimessa alla discrezionalità dell’organo consiliare nell’esercizio delle sue prerogative gestorie, la Sezione osserva quanto segue.

Il riconoscimento del debito fuori bilancio ha carattere eccezionale in quanto derogatorio alle ordinarie procedure di spesa.

L’eccezionalità dell’istituto si rinviene nella competenza specifica ed esclusiva del Consiglio comunale, nella sede di adozione del provvedimento di riconoscimento (deliberazione consiliare di salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all’art. 193, c. 2, TUEL, o con la diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità) e nell’obbligo di comunicazione del provvedimento alla Procura regionale della Corte dei Conti.

La decisione sulla legittimità del debito e sulla conseguente sua riconoscibilità è riservata,

proprio in ragione della sua straordinarietà, all'organo consiliare cui spetta programmare la gestione finanziaria e le scelte amministrative nella prospettiva del piano di spesa contenuto nel bilancio di previsione, e non oltre i limiti da esso fissati (Corte Cost., sentenza 30 luglio 1997 n. 445).

Il riconoscimento richiede, infatti, l'espressione di un apprezzamento di carattere generale in ordine alla conciliabilità dei relativi oneri con gli indirizzi di fondo della gestione economico-finanziaria dell'ente e con le scelte amministrative compiute (Cass. I, 9 dicembre 2015, n. 24860 e 21 novembre 2018 n. 30109) ed è quindi un'espressione della politica di bilancio che si traduce nell'assunzione del debito e nell'individuazione delle risorse per farvi fronte, con i conseguenti provvedimenti di ripiano.

In questo contesto si rende opportuna una valutazione dell'organo consiliare in ordine alla potenziale esposizione dell'ente, in caso di mancato riconoscimento, all'esercizio dell'azione di indebito arricchimento (in via diretta o indiretta), e quindi a eventuali contenziosi, perciò solo forieri di ulteriori spese a loro volta fonte di potenziali danni erariali.

Per tali ragioni il riconoscimento non è –e non potrebbe essere– demandato agli uffici tecnici o amministrativi, né è possibile invocare, in caso di violazione delle regole per il riconoscimento da parte del Consiglio, l'esimente politica di cui all'art. 1, c. 1-ter della legge 20/1994 (Sez. giur. Calabria, sentenza 6 settembre 2016, n. 197).

La singolarità della procedura di assunzione del debito all'esame, del tutto atipica rispetto all'ordinario iter di spesa, e la *ratio* dell'istituto, che consente di iscrivere a bilancio, *a posteriori*, poste debitorie già sorte o comunque dipendenti da atti o fatti già verificatisi, impongono al Consiglio una particolare cautela nell'apprezzamento della legittimità e riconoscibilità del debito, che deve trovare supporto in un'approfondita istruttoria (a cura, anzitutto, del responsabile del servizio competente per materia e proponente la deliberazione) e nel parere dell'organo di revisione ex art. 239, c.1, punto 6, TUEL, nonché trovare espressione in un'adeguata e circostanziata motivazione.

Non va infatti trascurato che *"ulteriore finalità della delibera consiliare è l'accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le conseguenziali ed eventuali responsabilità; questa funzione di accertamento è, infatti, rafforzata dalla previsione dell'invio alla Procura regionale della Corte dei conti (art. 23, c. 5, L. 289/02) delle delibere di riconoscimento di debito fuori bilancio"* (deliberazione Sez. reg. contr. Lombardia n. 118/2022/PAR).

Il passaggio circa l'accertamento delle cause che stanno alla base del debito fuori bilancio non è di poco conto e rileva con particolare evidenza nell'ipotesi, all'esame del Collegio, di riconoscimento ex art. 194, c.1, lett. e), TUEL in assenza del contratto in forma scritta normativamente prescritta.

Occorre, infatti, ribadire che il già visto carattere derogatorio del riconoscimento rispetto alle regole di cui all'art. 191 TUEL rende il riconoscimento dei debiti fuori bilancio uno strumento di carattere eccezionale, che non può essere utilizzato per rimediare ad una sistematica elusione dei principi di programmazione della spesa e delle procedure di acquisto e contabilizzazione ad essa sottese.

Il Consiglio è, quindi, tenuto ad accertare anche le ragioni per cui gli organi di amministrazione attiva dell'ente non hanno seguito la regolare procedura di acquisizione del bene o servizio in questione, sia al fine di verificare eventuali responsabilità sia per evitare che si ripetano situazioni di irregolarità nella gestione delle procedure di acquisto dei beni e servizi.

"Ogni volta che un ente si trova in presenza di una spesa effettuata al di fuori delle ordinarie procedure di spesa disciplinate dal TUEL, il Consiglio comunale può procedere al riconoscimento ai sensi dell'art. 193, lett. e) solo in presenza di particolari ragioni che vanno evidenziate nella delibera e previo accertamento di eventuali responsabilità, anche al fine di evitare che si ripetano situazioni che denotano anomalie nella gestione contabile" (delibera Sez. reg. contr. Lombardia n. 528/2010/PRSE).

Il Consiglio è tenuto pertanto a verificare che l'acquisizione di beni e servizi al di fuori delle ordinarie procedure di spesa sia dipesa e supportata da una ragione legittima e che l'attivazione del rimedio abbia carattere isolato e non costituisca, invece, un abituale strumento di assunzione delle spese o un indice di irrisolte carenze organizzative, negligenze e trascuratezza nella gestione delle procedure di spesa.

L'eccezionalità dello strumento trova la sua ragion d'essere nell'eccezionalità delle cause, che devono essere, per imprevedibilità, urgenza o altra necessità, tali da rendere l'iter ordinario di spesa incompatibile, per tempi e modi, con il soddisfacimento di esigenze attuali di interesse pubblico. È potenzialmente foriero di danno erariale il difetto contabile che riguardi spese relative a beni e/o servizi assolutamente ordinarie e prevedibili (Corte Conti, Sez. giurisd. Molise, 11 febbraio 2016, n. 5)

E ciò, a maggior ragione, nell'ipotesi in cui al difetto della procedura contabile si aggiunga la mancanza di un valido titolo costitutivo dell'acquisto, in considerazione degli stringenti vincoli, procedurali e sostanziali, che governano la capacità negoziale della pubblica amministrazione.

Va da sé inoltre che, in presenza di un'invalidità del contratto, da ricondursi ad una fattispecie di illiceità della causa, dei motivi o dell'oggetto, *"l'ente locale non potrebbe che valutare con rigore i presupposti in questione, ponderando, nei singoli casi di specie, il ricorrere dell'inerenza alle funzioni e del c.d. 'arricchimento imposto', ossia la circostanza*

che l'arricchimento non fu voluto e non fu consapevole (Cass. SSUU n. 10798/2015 e Cass. I, ord. n. 15145/2018)" (deliberazione Sez. reg. contr. Sicilia n. 178/2023/PAR).

Il Consiglio deve accertare l'effettività dell'acquisto e valutare, attraverso una motivazione analitica che verifichi anche l'eventuale prescrizione, la pertinenza della spesa, declinata sotto il duplice profilo dell'inerenza alle funzioni e ai servizi dell'ente e della conformità all'ordinamento dell'esercizio delle competenze.

Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio si giustifica infatti, per espresso dettato normativo, *"nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni"* (dettate e imposte per legge oppure estese a tutte le attività che l'ente locale può legittimamente svolgere) e *"servizi di competenza"* (dell'organo che ha agito, oppure, più propriamente, di competenze riferite alle funzioni pubbliche, quindi con una estensione che ricomprende ad ampio raggio tutti i servizi dell'ente – deliberazione Sez. reg. contr. Calabria n. 173/2009/PAR).

L'accertamento dell'inerenza della spesa concorre a individuarne l'utilità, che è presupposto, misura e limite del riconoscimento.

L'utilità, in caso di accertata effettività dell'acquisto, è data dall'esistenza di vantaggi, per l'ente e/o i suoi cittadini, corrispondenti agli interessi istituzionali: in altri termini l'utilità è la vantaggiosità pubblica dell'acquisizione in termini di soddisfacimento di bisogni collettivi in un'ottica di efficienza, efficacia e buona amministrazione.

Ai fini della ponderazione dell'arricchimento, secondo limite dell'importo riconoscibile, l'atto di riconoscimento di debito è atto negoziale di reintegrazione patrimoniale, avente pertanto carattere indennitario e non risarcitorio o corrispettivo (Cass.civile., Sez. II, 17 marzo 1994, n. 2544).

L'arricchimento corrisponde quindi – secondo il principio contabile n. 2, punto 98, Ministero dell'Interno - Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali n.2, punto 98 – *"alla diminuzione patrimoniale sofferta senza giusta causa dal soggetto privato e terzo che va indennizzato nei limiti dell'arricchimento ottenuto dall'ente"*, la cui misura si ricava sulla base dei principi enunciati dall'art. 2041 cod. civ. e della giurisprudenza civile in tema di ingiustificato arricchimento della p.a..

E' onere del Consiglio, inoltre, motivare adeguatamente il mancato riconoscimento del debito e dare esplicito conto delle parti di debito di cui non ha riconosciuto la legittimità (per le quali il rapporto obbligatorio intercorre, ai sensi dell'art. 191, c. 4 del TUEL, tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente).

Al secondo quesito, per la parte ritenuta ammissibile, può dunque risponderci che, il riconoscimento di un debito fuori bilancio ai sensi dell'art. 194, c.1, lett. e) TUEL, in

assenza di contratto in forma scritta *ad substantiam* tra p.a. e contraente privato, impone lo svolgimento da parte dell'organo consiliare di una serie di valutazioni complesse, che devono essere esplicitate, con motivazione analitica, nella deliberazione di riconoscimento del debito.

L'accertamento in merito a effettività e utilità dell'acquisto nonché arricchimento dell'ente costituisce presupposto e limite del riconoscimento, ma non esaurisce, nella fattispecie in esame, l'onere istruttorio e motivazionale incombente sull'ente.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino, nella camera di consiglio del 19 novembre 2024.

Il Relatore

Dott.ssa Elisa Moro

Il Presidente

Dott.ssa Acheropita Mondera

Depositata in Segreteria l'**11 dicembre 2024**

Il Funzionario preposto

Margherita Ragonese