Deliberazione n. 146/2026/PARERE

Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Cristian Pettinari	Consigliere (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 17 novembre 2026

Richiesta di parere ai sensi dell'art. 2, c. 1, della L. n. 1/2026, da parte del Comune di Riccione (RN)

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost.;

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

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 14 del 16 giugno 2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la L. 7 gennaio 2026, n. 1, recante modifiche alla legge 14 gennaio

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_EMI - DEL-Reg.-SC_ER - 0000146 - 18/11/2026 - 16:53

1994, n. 20, e altre disposizioni, nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale;

VISTA la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTE la del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR, la del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e la del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

VISTE la del. n. 8 del 26 marzo 2010 e la del. n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Riccione (RN) in data 20 ottobre 2026, inoltrata ai sensi dell'art. 2, c. 1, della L. n. 1/2026;

VISTO il decreto presidenziale n. 56/2026 del 20 ottobre 2026, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 17 novembre 2026;

VISTA l'ulteriore richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Riccione (RN) in data 30 ottobre 2026, che ha annullato e sostituito la precedente;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Cons. Cristian Pettinari

FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Riccione (RN) ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 2, c. 1, della L. n. 1/2026, in merito alla legittimità e sostenibilità – a seguito del riconoscimento di un debito fuori bilancio derivante da una sentenza esecutiva – di un piano triennale volto alla copertura del debito così emerso.

Più nel dettaglio, il Sindaco ha premesso che il Comune di Riccione è stato condannato con la sentenza n. 2186/2026 della Corte di appello di Bologna al pagamento di 15.477.000,00 euro, oltre interessi e rivalutazione monetaria (quindi con una passività complessiva per il Comune stimata al 2026 in euro 17.173.000,00), in favore di una società, concessionaria nell'ambito di un *project financing* avente ad oggetto un intervento di "realizzazione di un parcheggio interrato sul Lungomare della Repubblica", *project financing* poi dichiarato risolto da detta sentenza, ai sensi dell'art. 158 del D.Lgs. n. 163/2006, per grave inadempimento dell'Ente locale.

Nell'istanza di parere viene rappresentato che, in conseguenza di detta condanna, il Comune di Riccione, per far fronte al pagamento del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza esecutiva *de qua*, ha predisposto un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari compreso il 2026, a mente dell'art. 194, c. 2, D.Lgs. n. 267/2000.

Si riporta di seguito il piano di rateizzazione come articolato dall'Ente istante:

a) "Anno 2026 (€ 8.273.000,00): Fondo Contenzioso (€ 1.654.000,00), Proventi Alienazioni Patrimoniali in Conto Capitale (€ 3.500.000,00), Oneri di Urbanizzazione in Conto Capitale (€ 500.000,00), Riserve SIS (€ 1.119.000,00), Avanzo libero (€ 500.000,00), Proventi Codice della Strada (€ 500.000,00) e minori spese correnti di gestione per € 500.000,00".

Al riguardo viene precisato che i proventi patrimoniali in conto capitale riguardano alcune vendite già effettuate (aventi ad oggetto un edificio destinato a colonia ed alcuni posti auto) disponibili e già accertati e incassati, mentre i lavori di rifacimento del Viale Ceccarini, originariamente finanziati con risorse proprie dell'Ente, saranno invece effettuati con contributi regionali in corso di concessione, lavori la cui spesa, peraltro, non è stata impegnata in quanto afferente a stralci funzionali per i quali non sono stati ancora stipulati i relativi contratti e assunti gli impegni di spesa.

b) e c) "Annualità 2027 e 2028 (€ 4.450.000,00/anno, totale € 8.900.000,00): ricorso all'indebitamento mediante mutuo per spesa d'investimento per € 2.000.000,00/anno e contrazione di spese correnti/maggiori entrate per attivazione/vendita dell'impianto per € 2.450.000,00/anno".

L'Ente precisa che, nella fattispecie, viene in rilievo la risoluzione di una concessione d'opera pubblica e che quindi, per effetto della sentenza, l'infrastruttura "Parcheggio Interrato" "rientra nella piena ed esclusiva disponibilità patrimoniale e demaniale dell'Ente"; al riguardo, il Comune evidenzia altresì che essa costituisce "un *asset* immobiliare collaudato di rilevante valore economico di stima, capace di incrementare lo Stato patrimoniale attivo dell'Ente e di generare proventi ed entrate da gestione futura" (con un valore di stima non ammortizzato al costo di costruzione pari ad euro 11.510.000,00), cosicché, da un punto di vista effettuale, la complessiva operazione possa essere qualificata, secondo il Comune medesimo, nei termini di vero e proprio riscatto/reintegro di un'opera infrastrutturale pubblica, con tutti i correlati effetti in tema di impiego delle pertinenti risorse acquisibili a bilancio.

Tanto premesso, il Sindaco – evocando gli effetti di cui all'art. 2, c. 2, della L. n. 1/2026 – pone alla Sezione il seguente quesito:

"*Se si ritenga conforme alle norme ed ai principi di contabilità pubblica, di sana gestione finanziaria e di salvaguardia degli equilibri pluriennali (D.Lgs. 267/2000 e D.Lgs. 118/2011), il piano triennale di copertura (2026–2028) del debito fuori bilancio di € 17.173.000,00 – derivante dalla risoluzione della concessione, determinato con l'applicazione dell'art. 158 del D.Lgs. 163/2006 ed attualizzato al 2026 – articolato mediante: a) la copertura nel 2026 di € 8.273.000,00 tramite fondi accantonati, avanzo libero (€500.000,00), proventi codice della Strada (€ 500.000,00), riserve SIS (€ 1.119.000,00), riduzione di spese correnti per € 500.000,00 ed entrate in conto capitale (alienazioni per € 3,5 mln ed oneri per € 0,5 mln) legittimamente applicate in sede di salvaguardia degli equilibri data la natura immobiliare/infrastrutturale della spesa; b) il differimento della quota residua (€ 8.900.000,00) sul biennio 2027-2028 tramite mutuo per debiti fuori bilancio ex art. 194 c. 3 tuel 267/2000 (€ 2.000.000,00/anno) e contenimento di spese correnti/maggiori entrate per attivazione/vendita impianto (€ 2.450.000,00/anno); tenuto conto del reingresso contestuale nel patrimonio dell'Ente dell'infrastruttura parcheggio avente rilevante valore patrimoniale di stima e redditività futura, che può stimarsi come da CTU almeno nel valore delle opere al costo di costruzione non ammortizzato pari ad Euro 11.510.000,00, e ai fini del decorso del termine di 30 giorni per la formazione del silenzio-assenso ex Legge 1/2026*".

DIRITTO

1. *In primis* va ricostruito in questa sede il fondamento della potestà del Giudice contabile di rendere pareri nelle materie della contabilità pubblica.

1.1. L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 attribuisce alle Regioni e, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

In proposito, si è precisato nell'attività consultiva contabile, in più occasioni, che la funzione di cui al c. 8 dell'art. 7 della L. n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un Organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della propria attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione ivi previsti – si è specificato – si inseriscono

dunque nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'Organo di controllo esterno (per tutte, v. la del. della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 36/2009).

In sede di ermeneusi di detta disposizione, contenuta, come si è detto, nel c. 8 dell'art. 7 della L. 131 del 2003, si è evidenziato come essa debba essere raccordata poi con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali. Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (del. n. 54/CONTR/10; v. anche Sezione delle autonomie, del. n. 17/2020/QMIG; del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e del. n. 14/SEZAUT/2022/QMIG).

Al riguardo, si è anche puntualizzato che «ulteriori materie estranee, nel loro nucleo originario alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica». Tuttavia, le stesse Sezioni riunite, nel prosieguo, hanno specificato che ciò avviene limitatamente "alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati 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" (Sezioni riunite, del. n. 54/CONTR/10; Sezione delle autonomie, del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Nell'interpretazione di tale disposizione, le Sezioni regionali di controllo hanno poi affermato che il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude

qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; richiede che i quesiti posti presentino i caratteri della generalità e dell'astrattezza, in quanto volti ad ottenere chiarimenti interpretativi in ordine a disposizioni normative riguardanti l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti locali; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti o di altri organi (per tutte, *ex plurimis*, del. n. 127/2022/PAR della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna e del. n. 337/2018/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia).

1.2. La Sezione rammenta poi che la recente L. n. 1 del 7 gennaio 2026, recante "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*" (in vigore dal 22 gennaio 2026), contempla al primo comma dell'art. 2 (rubricato "Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica") una nuova funzione della Corte dei conti, intestata alla Sezione centrale per il controllo di legittimità sugli atti e finalizzata alla resa di pareri in materia di contabilità pubblica, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, "*anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre*".

La medesima Legge, al secondo periodo dell'art. 2, c. 1, stabilisce altresì che analoga funzione consultiva è attribuita, a livello territoriale, anche alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che rendono, analogamente, pareri ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni che ne facciano richiesta, nel rispetto dei presupposti e delle cause di esclusione previsti dal primo periodo.

Ed è questa la competenza espressamente evocata dal Comune di Riccione nella propria istanza di parere.

Al riguardo, va ricordato altresì che, l'art. 2, c. 2, della medesima legge stabilisce che detti pareri «*sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta*» e che, «*in caso di mancata espressione del parere nel termine di*

cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa […], *ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione*».

1.2.1. Per un'interpretazione analitica di tali disposizioni si rinvia ai pareri di questa Sezione nn. 14, 15 e 16/2026/PAR, nonché alle delibere della Sez. Centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato nn. 3/2026/PARERE, 4/2026/PARERE, 8/2026/PARERE, 10/2026/PARERE, ed alla delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 14/2026/QMIG, delibere nei quali si è ampiamente argomentato in relazione al fatto che l'art. 2 della L. n. 1/2026:

a) ribadisce la sussistenza di una competenza generale a rendere «pareri in materia di contabilità pubblica», formulati su questioni generali ed astratte ed assoggettati al regime di ammissibilità definito dai consolidati orientamenti del Giudice contabile in materia di funzione consultiva;

b) enuclea, al contempo, una funzione consultiva ulteriore in materia di contabilità pubblica (definita dall'"anche") in riferimento a «questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro», purché sussista, in tal caso, l'estraneità delle questioni così poste "ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità" ed "a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre".

Si è quindi osservato che, anche nell'esercizio di tale funzione consultiva, il ruolo di ausilio della Corte dei conti non può che essere comunque concepito e svolto in coerenza con il ruolo proprio di una magistratura contabile, restando preclusa qualsiasi forma di co-amministrazione o di cogestione in quanto incompatibile con il concetto costituzionale di ausiliarietà e con la posizione di neutralità, indipendenza ed imparzialità che contraddistingue l'attività magistratuale (v. ancora le delibere nn. 3 del 2024 e 4 del 2025 delle Sezioni riunite).

Si evidenzia ad ogni buon conto sin da ora che, nel caso di specie, non si verte nell'ambito di cui alla precedente lett. b), difettando, nella prospettazione dell'istante, alcun collegamento della fattispecie all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al

PNRR. Conseguentemente, l'istanza va intesa come prospettata secondo quanto previsto dalla precedente lett. a), la quale, come s'è detto, ribadisce la sussistenza di una competenza generale della Sezione regionale di controllo a rendere «pareri in materia di contabilità pubblica», formulati però, in tal caso, su questioni generali ed astratte ed assoggettati al regime di ammissibilità definito dai consolidati orientamenti del Giudice contabile in materia di funzione consultiva. In tali termini verrà dunque esaminato il quesito prospettato (v. *infra*).

1.3. Ciò posto in termini generali, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Riccione all'ambito delle funzioni consultive come ora attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti, come innanzi succintamente definite.

2. Ammissibilità in senso soggettivo

Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dalle indicate disposizioni di legge e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'Organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle autonomie, del. n. 13 del 17 dicembre 2007 e del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 347/2015/PAR).

3. Ammissibilità in senso oggettivo

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, attesa la sussistenza di una funzione consultiva ora suscettibile d'esplicarsi con limiti diversi a seconda del tema considerato, è necessario *in primis* individuare a quale specifico ambito della funzione consultiva stessa si indirizzi il parere; ciò, indipendentemente da qualsivoglia autoqualificazione l'ente abbia dato alla propria istanza (cfr. *ex multis* i pareri di questa Sezione nn. 14, 15 e 16/2026/PAR). In tal senso, la richiesta di parere – presentata dall'Ente ai sensi dell'art. 2 della L. n. 1/2026 – concerne la conformità alle norme e ai principi di contabilità pubblica, di sana gestione finanziaria e di salvaguardia degli equilibri pluriennali di un piano di rateizzazione di un debito fuori bilancio derivante da una sentenza esecutiva.

Ebbene, come s'è detto, l'istanza – in assenza di alcun prospettato collegamento con il PNNR ed il PNC – va intesa come prospettata secondo quanto pur previsto dal medesimo c. 2, il quale, come s'è detto, ribadisce la sussistenza di una competenza generale della Sezione regionale di controllo a rendere «pareri

in materia di contabilità pubblica», formulati però, in tal caso, su questioni generali ed astratte ed assoggettati al regime di ammissibilità definito dai consolidati orientamenti del Giudice contabile in materia di funzione consultiva. In tali termini verrà dunque esaminato il quesito prospettato. *Ius novum* è invece l'effetto ricollegato al quesito, nel caso di specie, dal c. 2 del medesimo art. 2 della L. n. 1/2026, in termini di tempistica procedimentale e conseguenze in punto di responsabilità erariale.

Con riferimento all'art. 7, c. 8, L. n. 131/2003, richiamato *per relationem*, il perimetro della riconducibilità della richiesta di parere alla materia della contabilità pubblica è stato delineato dalla Corte dei conti, come si è detto, in diverse pronunce susseguitesi nel tempo (cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10; Sez. delle Autonomie, del. n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

3.1. Ciò premesso, il Sindaco del Comune di Riccione vuole sapere se il piano triennale prospettato dall'Ente a copertura del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza n. 2186/2026 della Corte di appello di Bologna – di condanna del Comune, ai sensi dell'art. 158 del D.Lgs. n. 156/2006 (*ratione temporis* applicabile), al pagamento in favore della società concessionaria di 15.477.000,00 euro, oltre interessi e rivalutazione monetaria – sia conforme alle norme ed ai principi di contabilità pubblica, di sana gestione finanziaria e di salvaguardia degli equilibri pluriennali di bilancio.

Il tema oggetto della richiesta, segnatamente quello relativo alle modalità di copertura dei debiti fuori bilancio, è in astratto riconducibile alla materia della contabilità pubblica (*ex multis*, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. 161/2025/PAR; 77/2016/PAR; Sezione regionale di controllo per la Sicilia, del. n. 165/2022/PAR). Tuttavia, esso può essere esaminato in questa sede solo in riferimento ai principi che regolano la materia, senza espressa asseverazione della specifica operazione contabile prospettata dall'Ente istante.

Con tali limiti, le questioni poste possono dunque essere scrutinate nel merito.

4. Merito

Venendo al merito della questione, preliminarmente il Collegio rappresenta che l'attività consultiva non può estendersi, sotto il profilo interpretativo, sino a formulare suggerimenti risolutivi di questioni che involgono singole fattispecie concrete e specifiche, tanto più se, come nel caso di specie, gli avvenimenti che hanno generato il debito sono stati sottoposti all'attenzione di altra autorità

giudiziaria (*ex multis*, v. Sezione regionale di controllo per la Puglia, del. n. 156/2018/PAR).

Ciò posto, giova quindi ricostruire, sempre in via preliminare, i principi generali che regolano la materia del riconoscimento dei debiti fuori bilancio e quella della relativa copertura *ex* art. 194 T.U.E.L.

4.1. In particolare, la disciplina contenuta nel T.U.E.L. si incentra sulle modalità di riconoscimento da parte dell'ente del debito, senza fornire una precisa nozione legislativa della fattispecie. Una definizione di debito fuori bilancio si rinviene infatti *in primis* nei principi contabili, da cui emerge che esso rappresenta, nella sostanza, un'obbligazione assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali.

L'attuale formulazione del T.U.E.L. prevede cinque tipologie di debiti definiti "fuori bilancio" che possono essere riconosciuti legittimi dal Consiglio comunale o da quello provinciale (artt. 191 e 194 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267). Dunque, l'art. 194 del T.U.E.L. introduce un'elencazione tassativa dei casi in cui è possibile riconoscere legittimamente debiti non previsti in sede di programmazione annuale e di bilancio. La norma *de qua* ha, altresì, la funzione di individuare l'ambito e la procedura finalizzata a far sì che l'obbligazione giuridica di pagamento del debito venga effettivamente imputata all'ente e ricondotta alla relativa gestione di bilancio.

In particolare, detto art. 194 T.U.E.L. dispone quanto segue.

"1. Con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

a) sentenze esecutive […].

2. Per il pagamento, l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

3. Per il finanziamento delle spese suddette, ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'articolo 193, comma 3, l'ente locale può far ricorso a mutui ai sensi degli articoli 202 e seguenti, nonché, in presenza di piani di rateizzazioni con durata diversa da quelli indicati al comma 2, può garantire la copertura finanziaria delle quote annuali previste negli accordi con i creditori in ciascuna annualità dei corrispondenti bilanci, in termini di competenza e di cassa.

Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse".

Tale ultima previsione, nel far riferimento espresso all'art. 193 TUEL, evidenzia come la disciplina del riconoscimento dei debiti fuori bilancio si riconnetta nella sistematica del testo unico alla salvaguardia degli equilibri di bilancio; in tali evenienze infatti, oltre alla predetta rateizzazione, "possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi le possibili economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ove non possa provvedersi con le modalità sopra indicate è possibile impiegare la quota libera del risultato di amministrazione. Per il ripristino degli equilibri di bilancio […], l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data" del 31 luglio di ciascun anno, in deroga ai termini di cui all'art. 1, c. 169, della L. n. 296/2006.

4.2. Chiarito che l'art. 194 del T.U.E.L. è una norma di carattere eccezionale, ne consegue che l'ente locale non può effettuare spese in difformità dai procedimenti disciplinati dalla legge, ma può solo, nei casi previsti e tipizzati dalla norma *de qua*, ricondurre particolari tipologie di spesa nel complessivo sistema del bilancio pubblico (v. da ultimo Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 220, 255 e 326/2017), provvedendo poi a coprirle con le previste modalità, anche derogatorie dell'ordinaria gestione del bilancio: come s'è detto, può infatti a tal fine utilizzare: a) le economie di spesa; b) tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione; ciò posto, può utilizzare: c) i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e d) le altre entrate in c/capitale, con riferimento a squilibri di parte capitale; e) idonee modifiche delle tariffe e delle aliquote relative ai tributi di propria competenza, nei termini sopra riportati. In subordine, poi, ove non possa provvedersi con le modalità sopra indicate, può utilizzare: f) la quota libera del risultato di amministrazione. In ultimo ed in via di ulteriore subordine (art. 194, c. 3, TUEL), l'ente locale può fare infine ricorso (g) a mutui stipulati ai sensi degli art. 202 e ss. del TUEL (ove il debito fuori bilancio attenga ad investimenti, v. *infra*).

4.3. Quanto in particolare all'applicazione della quota libera dell'avanzo di amministrazione, l'attivazione delle spese – in ipotesi di questo tipo – può

avvenire, secondo i principi generali, solo dopo l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, in quanto con esso si accerta il risultato contabile di amministrazione scaturente dal saldo contabile della gestione di competenza dell'esercizio e della gestione dei residui degli esercizi precedenti: ne consegue che l'avanzo presunto è da considerare risorsa ancora inidonea a finanziare qualsiasi tipologia di spesa (v. Sezione regionale di controllo per la Campania, del. 254/2011/PAR).

È poi necessario prestare attenzione alla particolare natura di tale posta contabile: l'avanzo libero è, infatti, di per sé una risorsa finanziaria, di carattere straordinario e non ripetitivo, formatasi nel corso degli esercizi precedenti, di norma, per un *surplus* di entrate, conseguente ad una politica fiscale non pienamente coerente con le esigenze di spesa, ovvero per una possibile sovrastima dei residui attivi o sottostima di quelli passivi, con tutte le possibili conseguenze, in tale ultima ipotesi, derivanti dalle valutazioni di attendibilità di dette poste, correlate anche alla fondatezza delle stime sul futuro smaltimento dei residui.

4.4. Vi è poi un ulteriore aspetto a cui prestare attenzione: ancorché a norma dell'art. 194, c. 3, TUEL l'ente locale possa far ricorso, per pagare debiti fuori bilancio, anche a mutui ai sensi degli art. 202 e seguenti, in via subordinata agli altri mezzi di finanziamento di cui all'art. 193, comma 3, TUEL, va tenuto presente, in materia, la portata immediatamente precettiva e sopravvenuta del novellato art. 119, u.c., Cost., il quale statuisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione dei piani di ammortamento.

4.4.1. La disposizione è stata fatta oggetto di interpretazione da parte di più Sezioni regionali di controllo che hanno affrontato il problema dell'impatto della stessa sul tema del riconoscimento dei debiti fuori bilancio e della relativa finanziabilità con mutuo: infatti, successivamente alla modifica dell'art. 119 Cost. operata dalla L. cost. 1/2001, la qualificazione di una spesa in termini di investimento riveste carattere dirimente ai fini della sua finanziabilità con l'indebitamento (cfr. l'art. 30, c. 15, della L. 289/2002); inoltre, con specifico riferimento alla materia dei debiti fuori bilancio, l'art. 41, c. 4, della L. 28 dicembre 2001, n. 448, ha precisato il regime di applicazione dell'art. 194, c. 3, del D.Lgs. n. 267/2000, prevedendo che, quanto alle spese di parte corrente, la copertura dei debiti fuori bilancio tramite mutui fosse consentita con esclusivo riferimento

alle spese maturate prima dell'8 novembre 2001 (data di entrata in vigore della L. cost. n. 1/2001) e non dopo. Tale limite temporale, in considerazione di quanto detto, non trova applicazione solo per le spese di investimento, in quanto per il loro finanziamento non vi è alcuna preclusione anche successivamente (v. da ultimo Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 67/2024/PAR).

4.4.2. Detto art. 119, c. 6, Cost. è stato poi attuato con l'art. 3, c. 18, della L. n. 350/2003 (Legge finanziaria per l'anno 2004), la quale ha definito e tipizzato la nozione di investimento e ha previsto che, ai fini dell'art. 119 Cost., costituiscano investimento:

a) l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali;

b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti;

c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale;

d) gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale;

e) l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose;

f) le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti;

g) i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni;

h) i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata […];

i) gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio".

Le Sezioni Riunite, con deliberazione n. 25/CONTR/2011 hanno chiarito che l'elencazione prevista dall'art. 3, comma 18, della citata L. 350/2003 ha carattere tassativo e «*considera tutti i casi in cui dalla spesa assunta dall'ente deriva un aumento di valore del patrimonio immobiliare o mobiliare; un aumento della "ricchezza" dell'ente stesso, che si ripercuote non solo sull'esercizio corrente, ma anche su quelli futuri, proprio per giustificare il perdurare, nel tempo, degli effetti dell'indebitamento*».

La Corte Costituzionale, con la sentenza del n. 425/2004, ha precisato che la nozione di spesa di investimento non può essere determinata a priori in modo assolutamente univoco sulla base della sola disposizione costituzionale, dovendo essa essere desunta dai principi della scienza economica e dalle regole di contabilità, e che le definizioni di «spese di investimento» e di «indebitamento» offerte dal legislatore statale «*derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli*». La Corte costituzionale ritiene, peraltro, che la nozione di spese di investimento adottata appaia anzi estensiva rispetto ad un significato strettamente contabile, improntato solo ad erogazioni di denaro pubblico cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che effettua la spesa (v. ancora Corte cost., sent. n. 425/2004).

4.4.3. Ciò posto, va rilevato come ancora di recente la giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo della Corte di conti abbia evidenziato che la ragione per cui correttamente la Cassa Depositi e prestiti esclude dalle spese finanziabili quelle di natura risarcitoria è riconducibile alla circostanza che possono qualificarsi come "di investimento" tutte e solo le spese che concorrono "fisiologicamente" a determinare il costo dell'opera e non anche quelle che "patologicamente" si possono aggiungere in conseguenza di attività o comportamenti illeciti commessi dall'Amministrazione, da cui scaturisca l'obbligo di risarcimento del danno (v. in tal senso, anche per i precedenti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, del. n. 156/2018/PAR; v. pure Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 222/2014; cfr. altresì Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, del. n. 64/2025; Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, del n. 10/2017/PAR).

5. Così ricostruite le coordinate ermeneutiche che guidano e reggono le scelte amministrative in siffatta materia, possono quindi analizzarsi, sempre in via generale ed astratta, i quesiti posti dal Comune di Riccione circa la conformità a legge ed ai principi di contabilità pubblica, di sana gestione finanziaria e di salvaguardia degli equilibri pluriennali (D.Lgs. 267/2000 e D.Lgs. 118/2011), del piano triennale di copertura (2026–2028) del debito fuori bilancio di euro 17.173.000,00, come attualizzato al 2026, derivante dalla risoluzione della concessione, determinata con l'applicazione dell'art. 158 del D.Lgs. 163/2006.

5.1. Quanto all'e.f. 2026, dunque, l'Ente potrà fare ricorso alle possibili economie di spesa ed a tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione; ciò posto, l'Ente potrà fare ricorso anche ai proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale, nei termini di cui all'art. 193, c. 3, TUEL. Solo ove non possa provvedersi con le modalità sopra indicate è possibile impiegare la quota libera del risultato di amministrazione. Per il ripristino degli equilibri di bilancio, l'ente potrà anche modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data del 31 luglio dell'anno, in deroga alla disciplina ordinaria.

Richiamata la richiesta di parere, vanno in particolare evidenziate la necessità di applicare il solo avanzo libero risultante dall'ultimo rendiconto approvato e, quanto ai proventi delle sanzioni emesse in materia di circolazione dei veicoli, la necessità di rispettare i vincoli di destinazione di cui agli art. 142 e 208, c. 4, del D.Lgs. n. 285/1992.

5.2. Quanto al differimento della quota residua 2026 al biennio 2027-2028, impregiudicata la questione dell'effettiva sussistenza dell'accordo dei creditori al descritto piano di rateizzazione (della durata di tre anni finanziari, compreso quello in corso), l'Ente, come copertura, dovrà fare parimenti ricorso alle risorse di cui all'art. 193, c. 3, TUEL – fra cui, negli anzidetti termini, pure le economie di spesa e le maggiori entrate, anche correlate alla gestione dei cespiti acquisiti a seguito della disposta risoluzione –, potendo addivenire alla stipula di mutui solo nei limiti visti (v. ancora in tal senso Sezione regionale di controllo per la Puglia, del. n. 156/2018/PAR).

6. Nell'ambito del delineato quadro normativo e giurisprudenziale, spetterà dunque al Comune, nell'esercizio della propria discrezionalità, la valutazione della specifica situazione e l'individuazione delle modalità di copertura del descritto

debito fuori bilancio, nel rispetto degli equilibri di bilancio dell'Ente e dei principi che regolano la copertura dei debiti fuori bilancio.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in relazione alla richiesta di parere formulata dal Comune di Riccione (RN), rende il parere nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Riccione (RN);
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito *web* istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di Consiglio del 17 novembre 2026.

Il Relatore
Cristian Pettinari
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Prof. Marcovalerio Pozzato
(*firmato digitalmente)*

Depositata in segreteria in data 18 novembre 2026
Il Funzionario preposto
Anna Maria Frate
(*firmato digitalmente*)