

Editoriale

Soppravvenienze contrattuali dovute al caro energia e mutamento delle condizioni negoziali: investimenti, spese correnti e tenuta del bilancio nell'esercizio dello *ius variandi* negoziale e di bilancio

di Tiziano Tessaro

Il tema che affronteremo in questo numero evoca – direi quasi inevitabilmente, visto il momento storico – argomenti attualissimi come quello del caro bollette e la loro incidenza sui contratti e sui bilanci degli enti locali: si tratta di questioni che concernono la materia contrattuale dei comuni, ma che sono anche l'indice incontrovertibile di una diversa prospettiva da cui occorre porsi per valutare la tenuta degli equilibri degli enti locali, già messi a dura prova a seguito della prima ondata emergenziale, e che ancora più sono a rischio ora.

L'attuale situazione emergenziale sanitaria, l'aumento dei costi delle materie prime e dell'energia (le vicende attinenti al conflitto armato in Ucraina), hanno prodotto una serie di effetti negativi sull'economia e sui contratti pubblici, inducendo lo stesso legislatore ad una serie di interventi per assicurare la funzionalità degli apparati pubblici.

La pandemia sanitaria, e l'eccezionale contingentamento e rialzo del costo delle materie prime, da un lato, e l'esigenza di accantonare necessariamente risorse per far fronte agli aumenti tariffari e di costi, dall'altro, pone all'operatore comunale e al *decision maker* una serie di problematiche non facili da risolvere. L'interdipendenza tra *ius variandi* del bilancio e *ius variandi* dei contratti che nel bilancio dell'ente locale incidono sia in parte corrente che in parte capitale, rappresenta quindi il tema della nostra analisi, e diviene il precipitato logico della correlazione tra fenomeno gestionale (in questo caso contrattuale) e fenomeno finanziario (nello specifico la variazione di bilancio) cui fanno da sfondo le preziose riflessioni dei vari contributi degli Autori che ospitiamo.

1. Un primo problema è rappresentato dai rapporti d'appalto sorti ante crisi e travolti dalle sopravvenienze nel corso d'esecuzione. La grave compromissione dell'equilibrio originario del rapporto è, intuitivamente, causa di gravi difficoltà, economico-finanziarie ed organizzative per gli appaltatori ma anche per gli stessi committenti: entrambi chiamati a implementare le risorse investite nell'appalto in un periodo di forte stress economico e a sopportare il rischio della non ultimazione delle opere, in particolare di quelle pubbliche, stante la minore adattabilità del rapporto pubblicistico ai mutamenti della realtà economica, stretto nelle maglie dell'evidenza pubblica e costretto da rigide norme imperative. Per ciò che concerne gli investimenti, quindi, la esigenza di tenere conto di queste sopravvenienze appare ora al centro dell'attenzione di un legislatore che è giustamente preoccupato della tenuta ed effettiva realizzazione dei programmi di riforma, *in primis* del PNRR: legislatore che opera la riesumazione di istituti come la revisione prezzi che si pensava di essere abbandonati per sempre con il codice del 2016 o, come vedremo, anche mediante il nuovo istituto delle compensazioni.

La fotografia che cercheremo di fornire restituisce quindi un quadro assolutamente fluido e in ordine al quale l'esigenza di tenere conto delle sopravvenienze ha già trovato punti di emersione sia con i contratti passivi, che con i contratti attivi, segno di un adeguamento alle istanze di una società in divenire e se volete, in... variazione!

Con un indispensabile sforzo di semplificazione e sia pure con tutte le approssimazioni dovute allo spazio a disposizione, possiamo pertanto compendiare gli interventi di riforma e, più in generale, le coordinate normative di fondo, in questi termini.

2. In primo luogo, non vi è chi non veda che gli odierni accadimenti abbiano messo a dura prova i rimedi ordinari previsti dal legislatore per il disequilibrio dei rapporti sinallagmatici di durata, categoria a cui appartengono gli appalti di lavori: rimedi che si sono dimostrati inadeguati a fronte dell'estensione, gravità e dirompenza del fenomeno, di proporzioni mondiali. Neppure gli interventi *ad hoc* adottati dal legislatore dell'urgenza si sono dimostrati all'altezza della situazione, tra tendenze minimizzatrici dell'aumento dei prezzi e ristori che non comportano l'equo compenso per l'appaltatore, per ragioni intuibili ma non giustificabili, quali quelle della vincolatività dei contratti o della cronica carenza di risorse economiche pubbliche. Nell'attesa di misure di sostegno adeguate o che la situazione rientri, grazie al finanziamento della crescita, al fine di contrastare l'aumento dei prezzi dovuto ad un quadro altamente incerto di sviluppo (*rectius* di approvvigionamento dei beni necessari per l'esecuzione dei contratti di affidamento di lavori, servizi e forniture), ossia di reperimento delle risorse (i materiali) e dei relativi costi, risultando (a volte) del tutto aleatorio la sottoscrizione di un contratto di appalto pubblico da parte dell'operatore economico aggiudicatario, il legislatore interviene sulle condizioni contemplate dall'art. 106, *Modifica di contratti durante il periodo di efficacia*, del d.lgs. n. 50/2016 (le c.d. «*circostanze impreviste e imprevedibili*»).

Come è noto, nel Codice dei contratti del 2016 (d.lgs. n. 50/2016), l'istituto della revisione prezzi venne relegato in una posizione secondaria, consacrando la sua facoltatività, in ragione, soprattutto, di una chiara filosofia di fondo: tutelare l'interesse pubblico alla prevedibilità dei costi delle commesse pubbliche, privilegiando, in tal modo, l'interesse "finanziario" dell'Amministrazione. Ora, come sottolinea il pregevole contributo di Massimiliano Alesio¹, tutto cambia: l'istituto viene reintrodotta come obbligatorio in base ad una diversa percezione della trama degli interessi pubblici e privati in gioco: occorre cioè garantire l'equilibrio sinallagmatico del contratto, in favore del privato e tutelando, solo secondariamente, l'interesse della stazione appaltante a garantire l'esecuzione a regola d'arte delle prestazioni oggetto del contratto. Cambiano gli scenari economici e muta, più che repentinamente, la disciplina contrattualistica, la quale palesa, in tal modo, la sua intrinseca inidoneità ad essere regolamentata in modo sistematico.

(1) Pubblicato sul fascicolo 4/2022 di questa *Rivista*.

Si può pertanto ritenere che la revisione prezzi diviene lo strumento volto a ristabilire l'equilibrio negoziale soprattutto quando ricorrano circostanze eccezionali e imprevedibili, tali da alterare significativamente le originarie previsioni contrattuali, eventi che si possono fattualmente e lecitamente ancorare all'emergenza pandemica e alla guerra, i cui riflessi diretti e indiretti sono ancora in parte sconosciuti. La stessa Direttiva europea n. 4/2014/UE, nel Considerando n. 109, evidenzia che il concetto di circostanze imprevedibili si riferisce a circostanze che non si potevano prevedere nonostante una ragionevole e diligente preparazione dell'aggiudicazione iniziale da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, tenendo conto dei mezzi a sua disposizione, della natura e delle caratteristiche del progetto specifico, delle buone prassi nel settore in questione e della necessità di garantire un rapporto adeguato tra le risorse investite nel preparare l'aggiudicazione e il suo valore prevedibile. Tuttavia, ciò non si applica qualora una modifica comporti una variazione della natura generale dell'appalto, ad esempio sostituendo i lavori, le forniture o i servizi oggetto dell'appalto con qualcosa di diverso, oppure comporti un cambiamento sostanziale del tipo di appalto poiché, in una situazione di questo genere, è possibile presumere un'influenza ipotetica sul risultato.

Quel che mi preme sottolineare in questa sede è che, in ogni caso, *"il riequilibrio non si risolve in un automatismo perfettamente ancorato ad ogni variazione dei valori delle materie prime (o quantitativi), che ne snaturerebbe la ratio trasformandolo in una clausola di indicizzazione"* (TAR Lombardia, Brescia n. 239 del 10 marzo 2022, che richiama, tra le altre, anche la pronuncia del TAR Friuli-Venezia-Giulia, sez. I, 7 luglio 2021, n. 211)

3. In secondo luogo, va sottolineato come il problema concerne, come è facilmente intuibile, non solo il profilo funzionale del contratto ma anche lo stesso suo momento genetico: pur in presenza di norme pubblicistiche di sostegno all'economica (quelle, cui fa espresso riferimento il notevole lavoro di Stefano Usai², compensative del caro materiali con adeguamenti ISTAT/MIMS), l'approfondimento di Maurizio Lucca³ si interroga sulla revoca dell'aggiudicazione per mancanza della stipulazione del contratto, mettendo la fattispecie a confronto con l'istituto della risoluzione, in corso di esecuzione, per una variazione dei prezzi. Sullo sfondo ci sono fattori non marginali di valutazione, quali le probabili condizioni più onerose cui l'amministrazione soggiacerà a seguito di un nuovo appalto; i costi sociali dell'allungamento dei tempi di realizzazione dell'opera, specie se collegati ad un intervento necessario o inserito nel PNRR; la rarefazione delle imprese disposte a partecipare a nuove gare, esposte alle variabili connesse all'aumento del costo del carburante o dei trasporti.

4. È naturale pensare a questo punto alle modalità di attingimento delle risorse supplementari – di qui lo *ius variandi* in tema di bilancio – e se queste – domanda fondamentale – possano essere attinte dal c.d. "fondone" per la parte corrente, o dal PNRR per la parte capitale. A questo ultimo proposito il legislatore ha dedicato alcune disposizioni alle opportunità di attingimento alle risorse dei fondi per la resilienza in caso di aumento dei costi (art. 23, d.l. 22 marzo 2022, n. 21; art. 29, comma 7 e ss., decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito in legge 28 marzo 2022, n. 25)

È vero invece che, per la parte corrente e per le spese di funzionamento, molti comuni hanno da tempo operato meccanismi virtuosi di efficientamento energetico, ma è anche vero che il caro bollette potrà determinare seri problemi di tenuta del bilancio. Sul punto specifico le risposte in merito al quesito posto non sono affatto confortanti per i Comuni: la Ragioneria generale dello Stato (nota del 25 gennaio 2022) ha rappresentato che *le risorse assegnate agli enti locali a valere sul Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali di cui all'articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, come rifinanziato dall'articolo 39 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n.*

(2) Pubblicato sul fascicolo 4/2022 di questa Rivista.

(3) *Ibidem*.

126, sono vincolate alla finalità di ristorare la perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID19 tenendo conto delle minori spese e delle maggiori spese (al netto dei ristori) legate alla richiamata emergenza. Ciò premesso, non è possibile considerare "maggiori spese Covid" le maggiori spese da sostenere per i rincari delle utenze in quanto non strettamente correlate alla richiamata emergenza e, conseguentemente, non si ritiene ammissibile il loro finanziamento a valere sulle risorse del richiamato Fondo.

Il legislatore è comunque intervenuto in soccorso degli enti locali con il c.d. "decreto Energia": peraltro, le risorse stanziare appaiono palesemente insufficienti a fronte di costi energetici ordinari stimabili tra i 1.600 e i 1.800 milioni di euro, come messo in evidenza dall'ANCI.

C'è da chiedersi, pertanto, cosa succede se il quadro finanziario delle risorse messe a disposizione nel bilancio dell'ente locale possa ugualmente risultare insufficiente: ovverosia se i contratti di utenza per gas ed energia richiedano maggiori risorse di quelle preventivate.

Orbene, ad evitare che il corrispettivo del contratto (non solo quelli di durata) subisca, nel corso del tempo, aumenti incontrollati tali da sconvolgere l'assetto sinallagmatico sulla cui base è avvenuta la negoziazione, esistono in ogni caso strumenti di rimodulazione del rapporto, come ben indicato dalla Cassazione civile, in cui il rimedio opera attraverso la clausola generale di buona fede e del principio costituzionale di solidarietà. Si tratta cioè di individuare strumenti e rimedi, volti alla rinegoziazione del rapporto d'appalto pubblico e privato in relazione all'eccezionale aumento del costo delle materie prime: se ne occupa Alessandra Pradella in un interessante lavoro di approfondimento

È utile ricordare che la Corte dei conti ne ha fatto applicazione per ciò che concerne la fattispecie dei c.d. contratti attivi (in particolare di locazione degli immobili comunali: sez. Emilia-Romagna n. 32/2021 e sez. riunite n. 7/SSRRCO/QMIG/21 del 17.5.2021): ma non c'è dubbio che l'esigenza di un riequilibrio potrebbe concernere gli stessi contratti passivi, ove detta istanza sia appagata da una seria e corretta negoziazione. L'argomento è approfondito dall'articolo di Maria Letizia Viola che mette in rilievo l'importanza dei fattori che incidono sul corretto esercizio dello *ius variandi* della disciplina negoziale e degli strumenti che lo concernono.

5. *Quid iuris* se nemmeno l'operare di questi strumenti consente di mantenere in equilibrio non solo l'assetto negoziale, ma anche il bilancio stesso dell'ente locale? È ragionevole presumere che vi sarà l'emersione di una massa debitoria per ragioni di carattere finanziario e di copertura delle spese relative. È agevole comprendere, a questo punto, il motivo dell'ulteriore approfondimento ospitato in questo numero circa l'argomento dei debiti fuori bilancio, inteso come risposta ordinamentale che vuole rispondere agli eventi eccezionali, impreveduti e imprevedibili in termini di *vulnus* agli equilibri di bilancio. L'interessante articolo di Rossana Mininno mette peraltro in evidenza come nell'ambito della procedura straordinaria di riconduzione del debito all'unità di bilancio la fattispecie relativa all'acquisizione di beni e servizi, attuata in violazione della normativa giuscontabilistica di riferimento, si è rivelata foriera di incertezze applicative, causate dall'interazione della detta normativa con le regole di matrice civilistica. È noto che "secondo un costante orientamento della giurisprudenza, le norme contenute nell'ordinamento di contabilità pubblica operano su un versante diverso e parallelo rispetto ai principi che governano il giudizio civile concernente l'accertamento di situazioni creditorie nei confronti dell'amministrazione pubblica" (Corte costituzionale, 27 giugno 2013, n. 159).

Orbene, la compresenza, nel procedimento funzionale a riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio, di profili civilistici e pubblicistici (e la correlata alterità di disciplina), ciascuno regolato dai rispettivi ordinamenti, compendia efficacemente questo momento di intersecazione tra profili civilistici e profili giuscontabili, ai quali non sono estranei i momenti di ricaduta concreta in termini di responsabilità (affrontati dal puntuale contributo di Alberto Mingarelli).

Non c'è comunque dubbio che i debiti fuori bilancio rappresentano il principale momento di criticità

per la tenuta degli equilibri di bilancio. La giurisprudenza della Corte dei conti ha ritenuto infatti⁴, che con la locuzione "debito fuori bilancio" si intende fare riferimento ad un'obbligazione pecuniaria assunta (o gravante) dall'ente al di là e/o comunque in violazione del sistema di bilancio e, quindi, indipendentemente da uno specifico impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione ed al di fuori di qualsiasi valutazione e, quindi, attestazione in merito alla copertura finanziaria della spesa medesima: ovvero «*come quel debito costituito da obbligazioni pecuniarie, relative al conseguimento di un fine pubblico, valide giuridicamente ma non perfezionate contabilmente [...] e che, pertanto, rappresenta, sostanzialmente, una obbligazione dell'ente locale, valida sul piano giuridico, ma assunta in violazione del procedimento giuscontabile di spesa normativamente previsto*»⁵.

Una più risalente definizione di 'debito fuori bilancio' è rinvenibile nella circolare 20 settembre 1993, n. 21 («*Problemi applicativi del risanamento degli enti locali territoriali in stato di dissesto ai sensi dell'art. 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68 e del regolamento concernente le modalità applicative del risanamento degli enti locali territoriali in stato di dissesto finanziario, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1993, n. 378*»), in cui si sottolinea che il debito fuori bilancio è la «*obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro che grava sull'ente, non essendo imputabile, ai fini della responsabilità, a comportamenti attivi od omissivi di amministratori e funzionari, e che non può essere regolarizzata nell'esercizio in cui l'obbligazione stessa nasce, in quanto assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali*»⁶.

In essa si precisa come il debito fuori bilancio per essere riconosciuto deve avere i caratteri «*della certezza, cioè che esista effettivamente una obbligazione a dare, non presunta ma inevitabile per l'ente; quello della liquidità, nel senso che sia individuato il soggetto creditore, il debito sia definito nel suo ammontare, l'importo sia determinato o determinabile mediante una semplice operazione di calcolo aritmetico; quello della esigibilità, cioè che il pagamento non sia dilazionato da termine o subordinato a condizione*».

La disposizione contenuta nell'art. 194 del TUEL prevede che, con deliberazione consiliare di cui all'articolo 193, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, si provveda al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) sentenze esecutive;
- b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione;
- c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, 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'articolo 191,

(4) Corte dei conti, sez. Basilicata, deliberazione 76/2014.

(5) Corte dei conti, sez. regionale di controllo per il Veneto, deliberazione 1° settembre 2017, n. 461/2017/PRSP.

(6) Circolare Min. int. 20 settembre 1993, n. 21/1993: "un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di danaro che grava sull'ente (...) assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali". La giurisprudenza della Corte dei conti (sez. contr. Puglia, delibera n. 26 del 22 gennaio 2016) mette in evidenza che "il debito fuori bilancio è ogni debito non preventivamente previsto nel bilancio dell'ente e, quindi, impegnato nelle forme di legge, in coincidenza con l'assunzione di un'obbligazione giuridicamente perfezionata"; la Corte dei conti Veneto nella Deliberazione n. 103/2019 sottolinea come "Innanzitutto, il debito fuori bilancio è un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano il procedimento finanziario della spesa degli enti locali".

nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza.

In termini generali, va premesso che il principio dell'equilibrio finanziario è strettamente subordinato a una corretta conoscenza dei conti, e a un funzionamento che sia retto dalle regole di una sana gestione finanziaria, il che impone quindi la riconduzione al bilancio di tutti i fenomeni gestori che provocano entrate e uscite. Ne è conferma esplicita la previsione della lettera e) dell'art. 194 del TUEL (che va letta in stretta correlazione con l'art. 191 del TUEL): essa, nel delineare il paradigma del debito fuori bilancio, in cui le spese vengono assunte o ordinate senza previo impegno di spesa (e perciò che tali sono accollabili direttamente al funzionario), ne consente il riconoscimento a determinate condizioni che, seppur meno restrittive rispetto a quanto sancito nella legislazione emergenziale di fine anni '80 (e ciò in quanto ha accolto con il d.lgs. 387/1998 l'elaborazione giurisprudenziale, in particolare della Corte dei conti, ma anche del giudice ordinario⁷ relative a un più ampio ambito oggettivo dell'istituto, anche per gli enti locali), non di meno evidenziano il possibile *vulnus* all'equilibrio di bilancio fin lì conseguito⁸. Lo scopo quindi della norma è quello di evitare il formarsi di debiti occulti o sommersi che pregiudichino in modo sostanziale in (evidente fittizio) pareggio di bilancio conseguito in modo solamente formale. Ma non è chi non veda come tale situazione – oltre a sancire l'inattendibilità contabile della stima iniziale di bilancio – comprometta l'equilibrio (fittizio) di bilancio, imponendo la riformulazione delle previsioni complessive (ove a ciò non suppliscano i normali strumenti di flessibilità del bilancio stesso, come ad es. il prelevamento dal fondo di riserva).

Tutti questi eventi sono tipizzati dalla norma dell'art. 194 TUEL, e rappresentano un *vulnus* evidente al principio di pareggio, in uno con quello della veridicità del bilancio: non a caso la giurisprudenza ha ritenuto che già nella riportata delineazione dell'istituto del riconoscimento di debito (in quanto dotato dei requisiti della certezza, liquidità ed esigibilità: Circolare del Ministero dell'interno 20 settembre 1993, n. 21) vi è comunque contenuta l'eccezionalità della sua configurazione legislativa⁹. La giurisprudenza ha sottolineato inoltre il carattere tassativo delle fattispecie sopra elencate, le uniche riconoscibili con la procedura di cui all'art. 194 TUEL, non applicabile a ipotesi diverse¹⁰. E per gli stessi motivi, cioè la duplice finalità di consentire agli amministratori di «*conoscere con esattezza, di volta in volta, l'entità delle risorse a disposizione*»¹¹ e «*nei casi previsti e tipizzati dalla norma de qua, [di] ricondurre particolari tipologie di spesa nel complessivo sistema di bilancio*»¹² – in tal modo sanando i due presupposti: quello giuridico (obbligazione assunta in violazione della norma) e quello contabile (imputazione della spesa occorrente in capo all'ente che ha provveduto al relativo riconoscimento)¹³ –, è stata altresì affermata la competenza, esclusiva, non derogabile e non assumibile da altri organi, del Consiglio comunale in ordine al riconoscimento dei debiti fuori bilancio¹⁴.

L'articolo di Rossana Mininno, dopo aver esaminato la procedura di spesa, ricostruisce l'istituto del debito fuori bilancio e approfondisce le (correlate) questioni della responsabilità contrattuale dell'ammi-

(7) Cass. civ., sez. I, 12 luglio 1996, n. 6332.

(8) L'ordinanza della Corte costituzionale 6 luglio 2000, n. 266, ha stabilito la piena legittimità dell'art. 37, d.lgs. n. 77/1995 (ora art. 194 TUEL), risolvendo positivamente il problema transitorio circa l'applicabilità retroattiva delle modifiche apportate dall'art. 5 del d.lgs. n. 342/1997, in relazione al caso previsto dalla lett. e).

(9) Corte dei conti, sez. controllo per la Regione Sardegna, parere n. 6 del 25 novembre 2005.

(10) Corte dei conti, sez. controllo Puglia, 27 novembre 2009, n. 106; Corte dei conti, sez. controllo Veneto, 8 luglio 2009, n. 125; Corte dei conti, sez. controllo Toscana, 18 dicembre 2008, 30/P; Corte dei conti, sez. controllo Basilicata, 2 ottobre 2007, n. 16.

(11) Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 99 del 12 dicembre 2016.

(12) Corte dei conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 326 del 22 novembre 2017.

(13) R. MININNO, *I debiti fuori bilancio degli enti locali derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e la facoltà di pagamento anticipato da parte dell'organo di liquidazione*, in www.lexitalia.it.

(14) Sezione regionale di controllo per la Liguria deliberazione n. 73/2018/PAR del 22 marzo 2018.

nistratore (o funzionario o dipendente) che ha consentito la fornitura e della responsabilità patrimoniale dell'ente locale onde fornire un quadro di orientamento generale che tenga conto dei recenti arresti dei Giudici sia di legittimità che contabili.

In questa sede sembra peraltro opportuno rammentare che non sempre è necessario, nei casi sopra ricordati di lievitazione delle spese delle utenze per il maggior costo dell'energia e di contestuale emersione di fattispecie debitorie, ricorrere all'istituto del riconoscimento di debito: ed è anzi molto più appropriato ricondurre la fattispecie alla diversa ipotesi delle c.d. "passività pregresse", le quali, come noto, si pongono all'interno di una regolare procedura di spesa, costituendo debiti la cui competenza finanziaria è riferibile all'esercizio di loro manifestazione. In tali casi, lo strumento procedimentale di spesa è costituito dalla procedura ordinaria di spesa (art. 191 Tuel), accompagnata dalla eventuale variazione di bilancio necessaria a reperire le risorse ove queste siano insufficienti (art. 193 TUEL).

In altri termini, le passività pregresse derivano da impegni contabili assunti nel rispetto delle regole contabili ma che non risultano sufficienti a far fronte alla spesa in modo integrale, quando essa viene ad evidenza, per taluni fatti imprevedibili che sfuggono sia alla volontà che all'autorità del soggetto che ha assunto l'obbligazione per conto dell'ente. Le stesse, pertanto, possono trovare copertura nel bilancio di competenza, essendo oneri che, per quanto risalenti nel tempo, si sono manifestati in corso di esercizio. I debiti fuori bilancio hanno, invece, 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 del TUEL, possono essere oggetto di riconoscimento, da parte dell'organo consiliare, e successivo pagamento (Corte dei conti sez. contr. Sardegna, deliberazione 33/2021; Corte dei conti, sez. contr. Lombardia, del. n. 82/2015).

Non va dimenticato infine che lo *ius variandi* di carattere finanziario può peraltro essere dovuto anche all'incidenza delle c.d. "passività potenziali"; il concetto normativo di "passività potenziale", in assenza di definizione specifica da parte dei principi contabili medesimi di cui al d.lgs. n. 118/2011, è una nozione che rinvia alla *scientia artis*, i cui contenuti possono ricavarsi dagli standard nazionali e internazionali in tema di contabilità, ed in particolare dallo IAS 37 e dall'OIC 31 (prima OIC n. 19). Esso sono quindi obbligazioni passive eventuali, il cui titolo si riferisce a situazioni già esistenti alla data di bilancio, ma caratterizzate da uno stato d'incertezza il cui esito dipende dal verificarsi o meno di uno o più eventi in futuro".

Deve dunque trattarsi di fattispecie sopravvenute e non conoscibili in precedenza in cui l'insorgenza contabile dell'obbligazione dipende dal verificarsi di uno o più eventi futuri e incerti, sottratti al pieno controllo del debitore (potenziale).

Nel numero ospitiamo anche il consueto approfondimento a cura di Francesco Modafferi¹⁵ sulla tematica della riservatezza dei dati personali, dedicato nell'occasione ai profili soggettivi di incompatibilità e conflitto di interessi del responsabile della protezione dei dati, ma anche al commento della recentissima pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea (secondo cui la raccolta dei dati personali da parte dell'amministrazione tributaria deve rispettare i principi di protezione dati contenuti nell'art. 5 del RGPD ed è conforme ai principi di protezione dati solo se i dati sono necessari rispetto alle finalità specifiche per le quali sono raccolti e la durata della raccolta non oltrepassi quella strettamente necessaria per raggiungere l'obiettivo di interesse generale perseguito.

Conclude il numero la rubrica di carattere operativo a cura di Marzia Alban che contiene uno schema di determina finalizzato alla revisione o compensazione del prezzo contrattuale.

(15) Pubblicato sul fascicolo 4/2022 di questa Rivista.

Direttore scientifico

Tiziano Tessaro
Magistrato Consigliere
presso la Corte dei conti,
sez. Emilia-Romagna

Direttore responsabile

Paolo Maggioli

**Direzione, amministrazione
e diffusione**

Maggioli Editore
è un marchio Maggioli s.p.a.
Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
Tel. 0541.628111
Fax 0541.622100

Comitato scientifico

Massimiliano Alesio, Giovanni Balsamo, Daniele Campalto, Roberto Camporesi, Riccardo Carpino, Caterina Cittadino, Eva Contino, Carla Franchini, Vittorio Galatro, Luigi Lovecchio, Maurizio Lucca, Leopoldo Mazarroli, Fabio Melilli, Paola Menta, Paola Minetti, Alberto Mingarelli, Paola Morigi, Maria Giuliana Murianni, Riccardo Nobile, Luigi Oliveri, Francesca Palazzi, Alessandro Petrillo, Alberto Pierobon, Cinzia Renna, Carlo Saffioti, Agostino Tabarri, Tiziano Tessaro, Walter Torella, Francesco Tramontana, Fabio Trojani, Luciano Vandelli, Francesco Verbaro

Progetto grafico

Candida Corsi

Redazione

Via del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
Tel. 0541.628111

Servizio abbonamenti

Tel. 0541.628779
Fax 0541.624457
abbonamenti@maggioli.it
www.periodicimaggioli.it
Servizio clienti
clienti.editore@maggioli.it

Pubblicità

Maggioli ADV - Concessionaria di pubblicità

Via del Carpino, 8
47822 Santarcangelo di Romagna (RN)
Tel. 0541.628736/8272 -
Fax 0541.624887
maggioliadv@maggioli.it
www.maggioliadv.it

Filiali:

Milano
Via F. Albani, 21 20149
Milano - Tel. 02.48545811
Fax 02.48517108

Bologna
Galleria del Pincio, 1 – 40126
Bologna - Tel. 051.229439-
228676 - Fax 051.262036

Roma
Piazza delle Muse, 8 – 00197
Roma - Tel. 06.5894164

Bruxelles
Avenue d'Auderghem, 68
Bruxelles - Belgium
Tel. +32 27422821
Mob. +32 493061872
international@maggioli.it

Registrazione

presso il Tribunale di Rimini il
15.3.1967 al n. 25

Maggioli s.p.a.

Azienda con Sistema di Gestione Qualità certificato ISO 9001:2015
Iscritta al registro operatori della comunicazione n. di iscrizione al ROC: 10649

Tipografia di stampa

Maggioli SPA - Santarcangelo di Romagna (RN)

Condizioni di abbonamento:**ANNUALE:**

- Rivista cartacea + digitale: euro 275,00 (Iva inclusa).
 - Rivista digitale (pdf): euro 189,00 (Iva inclusa).
- Il prezzo di una copia della rivista è di euro 53,00.
L'abbonamento alla Rivista dà diritto ad una serie di servizi online inclusi: archivio storico digitale, newsletter, l'esperto risponde e video corsi online.
Per ulteriori informazioni
www.periodicimaggioli.it

Il pagamento dell'abbonamento deve essere effettuato con bollettino di c.c.p. n. 31666589 intestato a Maggioli s.p.a. – Periodici

Via Del Carpino, 8 – 47822 Santarcangelo di Romagna (RN).
La rivista è disponibile anche nelle migliori librerie.

In mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il termine di 45 giorni successivi alla scadenza dell'abbonamento, la Casa Editrice, al fine di garantire la continuità del servizio, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non sarà ritenuta valida qualora l'abbonato non sia in regola con tutti i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto.

I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo

Note per gli autori

Chi volesse contribuire con articoli può inviare i contributi a: cgalli@maggioli.it

L'Autore dovrà indicare recapito e qualifica professionale.

I manoscritti non pubblicati non si restituiscono.

Tutti i diritti riservati

È vietata la riproduzione, anche parziale, del materiale pubblicato senza autorizzazione dell'editore. Le opinioni espresse negli articoli appartengono ai singoli autori, dei quali si rispetta la libertà di giudizio, lasciandoli responsabili dei loro scritti. L'autore garantisce la paternità dei contenuti inviati all'editore manlevando quest'ultimo da ogni eventuale richiesta di risarcimento danni proveniente da terzi che dovessero rivendicare diritti su tali contenuti.

Hanno collaborato a questo numero**Marzia Alban**

Funzionario del Comune di Salvezzano Dentro (PD).

Rossana Mininno

Avvocato del Foro di Milano.

Alberto Mingarelli

Viceprocuratore generale presso la Procura Regionale per l'Emilia-Romagna della Corte dei conti.

Alessandra Pradella

Avvocato amministrativista.

Tiziano Tessaro

Magistrato. Consigliere presso la Corte dei conti, sez. Emilia-Romagna.

Maria Letizia Viola

Avvocato e funzionario della Corte dei conti,