



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**TERZA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

LUGI ALESSANDRO SCARANO	Presidente
PASQUALINA A. P. CONDELLO	Consigliere Rel.
ANTONELLA PELLECCIA	Consigliere
PAOLO PORRECA	Consigliere
CARMELO CARLO ROSSELLO	Consigliere

Oggetto

Somministrazione di energia elettrica in favore di ente pubblico locale - procedimento di spesa - impegno contabile

Ud. 12/03/2024 CC  
Cron.  
R.G.N. 1354/2023

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso iscritto al n. 1354/2023 R.G. proposto da:

COMUNE DI *(omissis)*, in persona del Sindaco *pro tempore*,  
rappresentato e difeso, giusta procura in calce al ricorso, dall'avv.  
Biagio Riccio, domicilio digitale p.e.c.  
biagioriccio@avvocatinapoli.legalmail.it

- *ricorrente* -

contro

*(omissis)* BANK (già Banca *(omissis)*), in persona del legale  
rappresentante, rappresentata e difesa, giusta procura in calce al  
controricorso, dall'avv. *(omissis)* elettivamente domiciliata presso lo  
studio dell'avv. *(omissis)*, in Roma,

- *controricorrente* -

avverso la sentenza della Corte d'appello di Milano n. /2022,



pubblicata in data 30 maggio 2022;  
udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12 marzo 2024 dal Consigliere dott.ssa Pasqualina A. P. Condello

## **FATTI DI CAUSA**

1. Il Tribunale di Pavia, con sentenza n. 747/2020, pubblicata il 23 luglio 2020, pronunciando nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo promosso dal Comune di (*omissis*) nei confronti di Banca (*omissis*), quale cessionaria del credito originariamente vantato da (*omissis*) a titolo di corrispettivo dovuto a fronte della fornitura di energia elettrica, revocava il decreto ingiuntivo e condannava l'Ente opponente al pagamento della residua somma di euro 300.831,53 a titolo di sorte, oltre interessi, dando atto che, *medio tempore*, il Comune aveva provveduto al versamento di parte della somma pretesa (euro 54.754,50).

2. La sentenza, impugnata dal Comune di (*omissis*), è stata confermata dalla Corte d'appello di Milano.

Per quel che ancora rileva in questa sede, i giudici di secondo grado hanno rigettato l'eccezione di nullità, ex art. 182 del testo unico degli Enti locali, del rapporto negoziale per mancanza di copertura finanziaria della spesa, fatta valere dall'appellante, osservando che «la sussistenza o meno, all'inizio del rapporto di somministrazione, dell'impegno di spesa risultava influente, qualora l'ente locale avesse poi inserito nel proprio bilancio l'ammontare di spese inizialmente non predefinite in contratto»; poiché, nella specie,



il Comune non aveva dimostrato che le somme azionate non fossero state in concreto oggetto di delibera di impegno prima di fruire dell'erogazione dell'energia elettrica, comunque avvenuta, né che i relativi importi non fossero stati inseriti nei bilanci relativi agli anni in discussione, onere ricadente sullo stesso Comune>>, ha ritenuto infondate le doglianze mosse avverso la sentenza impugnata, sottolineando peraltro che con le iniziali difese il Comune non aveva evidenziato eventuali profili di illegittimità contabili, che erano stati invece tardivamente dedotti e che erano sconfessati dalla documentazione prodotta dalla controparte a supporto del ricorso monitorio.

3. Avverso la suddetta decisione il Comune di (*omissis*) propone ricorso per cassazione, affidato a due motivi.

(*omissis*) BANK, già Banca (*omissis*), resiste con controricorso.

4. La trattazione è stata fissata in camera di consiglio ai sensi dell'art. 380-*bis*.1. cod. proc. civ.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

Va pregiudizialmente osservato che l'atto depositato dal ricorrente denominato <<Memoria illustrativa contenete la precisazione delle conclusioni>> non può considerarsi memoria, difettandone i requisiti di legge.

1. Con il primo motivo – rubricato: <<documenti che provano che la pretesa della creditrice sia minore di quella liquidata nella sentenza di prime e di seconde cure. Ammissibilità ex art. 372 c.p.c.>> – il Comune ricorrente sostiene che Banca (*omissis*) non ha tenuto conto di diversi pagamenti effettuati con mandati di pagamento intervenuti in data 10 aprile 2017, 19 dicembre 2018 e 28 giugno 2019, cosicché, operate le dovute decurtazioni, la pretesa in linea capitale ammonta ad euro 209.849,03 e non ad euro



300.831,53, come ritenuto dai giudici di merito.

2. Con il secondo motivo, deducendo «Violazione e falsa applicazione degli artt. 182, 183, 191 del T.U.E.L. in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3, c.p.c.», sostiene che erroneamente la Corte d'appello aveva ritenuto che fosse ininfluyente l'impegno di spesa all'inizio del rapporto.

Richiamando a sostegno della tesi difensiva i principi espressi dalla giurisprudenza di legittimità, ribadisce che il citato art. 191 t.u.e.l. dispone che gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria e che, in mancanza di tale impegno, non sono tenuti ad eseguire pagamenti; con la conseguenza che gli atti degli enti locali importanti un obbligo contrattuale in capo ai medesimi sono validi e vincolanti nei loro confronti, a condizione che siano accompagnati dal relativo impegno di spesa, diversamente discendendone la nullità tanto della deliberazione che ne ha autorizzato il compimento quanto del susseguente contratto stipulato. Fa, quindi, rilevare che, nel caso specifico, essendosi in presenza di un impegno di spesa derivante dal contratto di somministrazione non contemplato da alcuna posta nel bilancio di previsione, la controricorrente non poteva pretendere il pagamento delle somme portate dal decreto ingiuntivo.

3. Il secondo motivo che, per ragioni di ordine logico deve essere preliminarmente esaminato, è fondato, con assorbimento di ogni altra questione e del primo motivo di ricorso.

3.1. L'art. 191, comma 1, t.u.e.l. dispone che gli enti locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione della copertura finanziaria, comunicati dal responsabile del servizio al terzo interessato che — ferma



l'obbligazione a carico dell'amministratore, funzionario o dipendente dell'ente che abbia consentito la fornitura del bene o servizio in violazione della norma (comma 4) — ha facoltà, in mancanza della comunicazione suddetta, di non eseguire la prestazione.

Secondo il consolidato insegnamento della giurisprudenza di legittimità (Cass., sez. 1, 09/05/2019, n. 6919; Cass., sez. 3, 19/12/2019, n. 33768; Cass., sez. 1, 24/09/2018, n. 22481), detta norma chiude un risalente percorso sviluppatosi a partire dagli artt. 284 e 288 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383 (T.U. della legge comunale e provinciale) e scandito dall'art. 23 del d.l. 2 marzo 1989, n. 66 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144), inserito nel titolo IV dedicato al risanamento finanziario delle gestioni locali, e quindi dall'art. 55 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (ordinamento delle autonomie locali), in attuazione del principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Tali previsioni — e, in particolare, l'art. 191 T.U.E.L., che ne riassume da ultimo la portata precettiva —, nell'imporre l'indicazione dell'ammontare delle spese e dei mezzi per farvi fronte, a pena di nullità delle relative deliberazioni adottate in violazione di legge (si v. al riguardo Cass., sez. U, 10/06/2005, n. 12195; Cass., sez. U, 28/06/2005, n. 13831 e successive conformi), tutelano, con tutta evidenza, il preminente interesse pubblico all'equilibrio economico-finanziario delle amministrazioni locali in un quadro di certezza della spesa secondo le previsioni di bilancio e di trasparenza dell'azione amministrativa (Cass., sez. 1, n. 6919/19, cit.).

Costituisce, quindi, principio saldamente invalso nella giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, Cass., sez. 1, 13/06/2018, n. 15410) che gli atti degli enti locali importanti un obbligo contrattuale in capo ai medesimi siano validi e vincolanti nei



loro confronti a condizione che siano accompagnati dal relativo impegno di spesa, diversamente discendendone la nullità tanto della deliberazione che ne autorizza il compimento quanto del susseguente contratto stipulato in attuazione (Cass., sez. 1, 18/11/2011, n. 24303; Cass., sez. 1, 28/12/2010, n. 26202; Cass., Sez. 1, 26/05/2010, n. 12880).

Risulta, pertanto, evidente che la previsione originariamente contenuta dell'art. 284 cit. e poi ripresa dal successivo art. 191 t.u.e.l., laddove richiede che nelle delibere sia indicato l'ammontare delle spese ed i mezzi per farvi fronte, ha la finalità di circoscrivere con chiarezza i confini dell'impegno assunto dalla pubblica amministrazione di modo che dal complesso della delibera stessa siano evincibili tutti gli elementi necessari a pervenire, da un lato, all'esatta identificazione e quantificazione delle spese stesse e, dall'altro, dei mezzi per farvi fronte, mediante un doppio e congiunto (e non alternativo) indice di riferimento, che vincola l'operato dell'Amministrazione in ragione del più ampio interesse pubblico.

Conseguentemente, in tema di assunzione d'impegni ed effettuazione di spese da parte degli enti locali, qualora la richiesta di prestazioni e servizi proveniente da un amministratore o un funzionario dell'ente locale non rientri nello schema procedimentale di spesa tipizzato dal terzo comma dell'art. 191 citato, non sorgono obbligazioni a carico dell'ente, bensì dell'amministratore o del funzionario, i quali ne rispondono con il proprio patrimonio, con la conseguente esclusione della proponibilità dell'azione di indebito arricchimento nei confronti dell'ente (cfr. Cass., sez. 3, 19/05/2017, n. 12608; Cass., sez. 1, 30/10/2013, n. 24478; Cass., sez. 1, 26/05/2010, n. 12880; Cass., sez. 1, 22/05/2007, n. 11854).

3.2. Ciò non esclude, ai sensi del d.lgs. n. 267 del 2000, art. 194, comma 1, lett. e), la facoltà dell'ente di riconoscere *a posteriori* il



debito fuori bilancio, con apposita deliberazione consiliare, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente stesso, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, fermo restando che, in caso di mancato riconoscimento, il rapporto contrattuale intercorre unicamente tra il terzo contraente e il funzionario o l'amministratore che ha autorizzato la prestazione, i quali restano comunque soggetti all'azione diretta e rispondono delle obbligazioni irregolarmente assunte nei limiti della parte non riconosciuta mediante la procedura relativa alla contabilizzazione dei debiti fuori bilancio (cfr. Cass., sez. 3, 18/04/2006, n. 8950; Cass., sez. 3, 31/05/2005, n. 11597).

Tale riconoscimento può, tuttavia, avvenire solo espressamente, con apposita deliberazione dell'organo competente, e non può essere desunto anche dal mero comportamento tenuto dagli organi rappresentativi, insufficiente ad esprimere 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 (secondo Cass., sez. 1, 09/12/2015, n. 24860 il riconoscimento del debito fuori bilancio richiede, ai sensi dell'art. 194, d.lgs. n. 267 del 2000, un'apposita deliberazione dell'organo competente a formare la volontà dell'ente, da allegarsi al bilancio di esercizio, con cui quest'ultimo non deve limitarsi a dare atto del vantaggio arrecato dalla prestazione, in relazione all'espletamento di funzioni e servizi di competenza dell'ente, ma deve procedere alla verifica dell'incidenza del corrispettivo sugli equilibri generali di bilancio, e adottare, in caso di alterazione degli stessi, le misure necessarie a ripristinare il pareggio ed a ripianare il debito, in tal modo compiendo una valutazione globale che investe la compatibilità della prestazione ricevuta con la situazione economico-finanziaria dell'ente e con gli impegni già



assunti sulla base delle risorse disponibili, nonché la reperibilità dei fondi necessari per far fronte ad ulteriori obblighi).

3.3. A tanto consegue come l'avvenuta, pacifica somministrazione dell'energia elettrica, nel caso di specie, non riveste alcun carattere di decisività, non essendo di per sé idonea a qualificare la vicenda negoziale, ricostruita nei suoi esatti termini, nel senso di una sua diretta impegnatività per l'ente locale (Cass., sez. 1, 30/10/2013, n. 24478; Cass., sez. 1, 26/05/2010, n. 12880; Cass., sez. 1, 09/05/2007, n. 10640).

Né ancora assume rilievo la circostanza che la dedotta questione della nullità del rapporto non sia stata introdotta con le difese originarie, ma solo successivamente, nella fase conclusiva del giudizio, ben potendo la nullità essere rilevata anche d'ufficio.

La Corte di appello non ha fatto, dunque, corretta applicazione di detti principi perché non si è soffermata sul complesso quadro normativo prima ricordato, così come interpretato da questa Corte, ed ha omesso di considerare lo specifico contenuto della delibera che ha autorizzato la spesa per accertare quali fossero gli effetti validamente riconducibili alla stessa.

4. In accoglimento del secondo motivo di ricorso, assorbito il primo, il ricorso va pertanto accolto, con cassazione in relazione della sentenza impugnata e rinvio alla Corte d'Appello di Milano, che in diversa composizione procederà a nuovo esame alla luce dei suindicati principi, e provvederà anche in ordine alle spese del giudizio di legittimità.

### **P.Q.M.**

La Corte accoglie il secondo motivo di ricorso, dichiara assorbito il primo. Cassa in relazione la sentenza impugnata e rinvia, anche per le spese del giudizio di legittimità, alla Corte d'Appello di Milano, in diversa composizione.



Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Terza Sezione  
Civile, il 12 marzo 2024

IL PRESIDENTE  
Luigi Alessandro Scarano

