

## I debiti fuori bilancio nell'attuale normativa

di [Matteo Esposito](#)

Pubblicato il 30 settembre 2005

---

### 1. Inquadramento normativo

L'art. 194 del Tuel disciplina l'ambito e le procedure di riconoscibilità dei debiti fuori bilancio, ossia delle obbligazioni maturate senza che sia stato adottato il dovuto adempimento per l'assunzione dell'impegno di spesa previsto dall'art.191, commi 1-3, del D.Lgs.267/2000.

La nozione di debito fuori bilancio

[1] attiene alla patologia delle fasi del perfezionamento del procedimento di spesa degli enti locali, potendo essere riferito sia ad obbligazioni sorte nell'esercizio in corso sia a rapporti giuridici risalenti ad esercizi precedenti.

Il Ministero dell'Interno, con Circolare 20 settembre 1993 n. F.L. 21/1993 ha definito il debito fuori bilancio come "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".

Con riferimento ai requisiti generali che il debito deve avere ai fini del riconoscimento, il Ministero dell'Interno ha indicato questi caratteri:

- certezza, cioè effettiva esistenza dell'obbligazione di dare;
- liquidità, nel senso che deve essere individuato il soggetto creditore, il debito sia definito nel suo ammontare e l'importo sia determinato o determinabile mediante una semplice

operazione di calcolo aritmetico;

- esigibilità, nel senso che il pagamento non sia dilazionato da termine o subordinato a condizione.

Già la Corte dei Conti, con delliberazione n. 30 del 24/11/1986 aveva disegnato un primo profilo concettuale della materia, rilevando, innanzitutto che alla determinazione dell'effettivo avanzo di amministrazione devono concorrere non solo i residui passivi risultanti dalle scritture contabili, ma anche gli altri eventuali residui passivi (definibili "di fatto") ricollegati in nesso causale con il mancato rispetto in passato delle regole giuscontabili proprie della gestione degli enti locali.

Il debito fuori bilancio viene così definito dal giudice contabile come un'obbligazione assunta al di là degli stanziamenti del bilancio di previsione, ovvero che si sarebbe potuta assumere a termini di autorizzazione del bilancio preventivo, e che tuttavia non è stata assunta ritualmente sotto il profilo del diritto amministrativo e dell'ordinamento giuscontabile in particolare. In altri termini è l'ipotesi delle obbligazioni assunte o comunque sorte senza far luogo a regolare impegno e senza tramutarsi successivamente in residuo passivo.

La citata deliberazione della Corte si conclude con l'indicazione della necessità che "la bozza di conto consuntivo sia portata all'esame del consiglio comunale accompagnata da un elenco dei debiti fuori bilancio, a firma del sindaco e del segretario". L'elencazione deve inoltre contenere la certificazione che non esistono altri debiti fuori bilancio. Stante la evidente difficoltà per sindaci e segretari di rilasciare una certificazione di tale genere, si rende quindi necessario che il testo della certificazione sia tale da ricomprendere "oltre che lo stato degli atti di ufficio e la conoscenza personale dei fatti di gestione, anche l'acquisita dichiarazione di tutti coloro i quali possano o debbano essere a conoscenza di debiti fuori bilancio".

## **2. Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio**

Il debito fuori bilancio, dunque, è un debito perfezionatosi giuridicamente ma non contabilmente: ne consegue che l'atto di riconoscimento della legittimità del debito fuori

bilancio da parte del consiglio dell'ente fa coincidere i due aspetti giuridico e contabile in capo al soggetto che l'ha riconosciuto; cosicché il mancato riconoscimento da parte del consiglio non soltanto non consente a quel debito di entrare nella sfera patrimoniale dell'ente, ma sposta l'obbligazione giuridicamente perfezionatasi in capo all'autore dell'indebitamento.

L'attribuzione al consiglio dell'ente di riconoscerne la legittimità risponde alla duplice esigenza di dotare tale organo della piena conoscenza, conferendogli l'assoluta responsabilità della decisione, ma anche di permettere al medesimo la valutazione sul fine pubblico conseguito (utilitas) e sulla condotta dell'amministratore che quel debito ha originato con un atto, un provvedimento, un fatto, un comportamento, anche omissivo.

I requisiti di riconoscibilità dei debiti fuori bilancio individuati nelle circolari Ministero interni n. F.L. 22/89 e F.L. 21/93 consistono nel fine pubblico conseguito, nella regolarità della fornitura e nella congruità dei prezzi. Il debito assunto a carico del bilancio andrebbe, quindi, formalizzato e verrebbe posto in pagamento anche ratealmente, nel qual caso gli interessi di dilazione, se richiesti dal creditore, andrebbero opportunamente riconosciuti. La delibera di riconoscimento deve essere adottata ogni qualvolta si rendesse necessario e con la periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale. Ove l'indagine conoscitiva desse esiti negativi, perché ad esempio non si fosse realizzata alcuna utilità pubblica dalla condotta amministrativa che diede origine alla sentenza, il consiglio potrebbe dichiararsi estraneo a quel debito.

I debiti fuori bilancio di cui il consiglio è competente a riconoscerne la legittimità sono quelli elencati dalla legge e rispondono ad una delle seguenti fattispecie:

a) le sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive.

Per sentenze passate in giudicato si intendono quelle nei cui confronti non è più ammesso alcun mezzo di impugnazione e pertanto divengono esecutive nei loro effetti. Le sentenze immediatamente esecutive sono quelle per le quali il giudice, in pendenza dell'ulteriore grado di giudizio, dichiara la provvisoria esecutorietà tra le parti.

b) La copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni.

La legge autorizza il riconoscimento dei debiti fuori bilancio relativi a disavanzi degli enti strumentali a cui è affidata la gestione di specifici servizi.

Il disavanzo è ripianabile secondo quanto previsto dagli statuti, convenzioni o atti costitutivi dei predetti enti strumentali a condizione che il loro bilancio sia stato deliberato in pareggio e che il disavanzo sia derivato esclusivamente da fatti di gestione, ossia da minori accertamenti di entrate, o da maggiori spese impreviste o straordinarie.

c) La ricapitalizzazione di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali.

Il richiamo è alla sola ricapitalizzazione che costituisce l'unica forma, specificamente disciplinata dalle norme civilistiche, di ripiano delle perdite delle società miste strumentali per l'esercizio di servizi dell'ente.

d) Le procedure espropriative o occupazioni di urgenza.

Le procedure espropriative per opere di pubblica utilità hanno un iter procedimentale abbastanza complesso sia per quanto riguarda la definizione del provvedimento ablatorio sia per quanto riguarda la determinazione dell'indennità di esproprio e di occupazione. All'atto dell'emissione del decreto di esproprio viene altresì fissata l'indennità da corrispondere all'espropriato che, se l'accetta, si limiterà a sottoscrivere l'atto di cessione volontaria. Se, però, non dovesse accettare l'indennità determinata dall'ente espropriante, quest'ultimo è tenuto ad effettuare il deposito presso la Cassa depositi e prestiti in attesa dell'esito del giudizio che l'espropriato solitamente instaura in caso di mancata accettazione. Nei casi in cui la misura della indennità determinata dalla sentenza o dall'accordo stragiudiziale dovesse risultare maggiore dell'indennità prevista al momento del provvedimento di espropriazione o di occupazione, la parte della indennità eccedente la somma a suo tempo impegnata costituirà un debito fuori bilancio in quanto non prevista e non impegnata nel bilancio dell'anno finanziario in cui sono stati adottati i predetti provvedimenti.

e) L'acquisizione di beni e servizi in violazione delle regole sull'impegno.

Questa possibilità è ammessa per le sole spese disposte nell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente, a condizione che siano accertati e dimostrati:

a) l'utilità pubblica;

b) l'arricchimento senza giusta causa.

L'elemento che caratterizza l'utilità pubblica è l'individuazione dell'apprezzamento del requisito della vantaggiosità pubblica, apprezzamento effettuato in via generale dal legislatore. In ogni caso si deve ammettere che sono da qualificarsi di per sé utili e vantaggiose le spese specificatamente previste per legge, nonché quelle strettamente connesse a funzioni pubbliche obbligatorie per legge da attuarsi secondo scelte discrezionali dell'amministrazione locale.

L'arricchimento corrisponde alla diminuzione patrimoniale sofferta senza giusta causa dal soggetto che ha fornito beni e servizi, da indennizzare nei limiti dell'arricchimento ottenuto dall'ente. Ciò comporta che il quantum del debito riconoscibile da parte dell'ente dovrà essere pari alla minor somma tra l'arricchimento dell'ente e la diminuzione patrimoniale subita dal terzo. L'arricchimento coincide con il prezzo di mercato nel caso di beni e servizi, o con quanto previsto dalle tariffe dei vari ordini nel caso di prestazioni professionali.

Nel caso di incarichi professionali, la diminuzione patrimoniale coincide con il mancato guadagno, da determinarsi eventualmente anche ex art. 1226 c.c..

La parte residua di debito che rimane al di fuori del riconoscimento operato dall'ente va posta a carico del funzionario che ha concorso alla formazione del debito fuori bilancio e solo a quest'ultimo il terzo potrà rivolgersi per la completa soddisfazione del proprio credito.

### **3. La copertura dei debiti fuori bilancio**

Spetta al regolamento di contabilità stabilire la periodicità delle sedute consiliari convocate al fine di procedere al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ed alla loro copertura, ma la legge impone, comunque, che una sessione debba tenersi almeno una volta entro il 30 settembre di ciascun anno. In presenza di disavanzo di amministrazione o di debiti fuori bilancio emergenti dall'ultimo rendiconto deliberato è fatto divieto, fino all'adozione dei provvedimenti di riequilibrio, di assumere impegni o pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Il riconoscimento di un debito promanante da una sentenza, è atto obbligatoriamente assumibile entro e non oltre l'esercizio nel quale quella sentenza è divenuta nota all'ente. La presenza di debiti fuori bilancio ai quali non sia stato fatto fronte validamente con i mezzi di copertura previsti dalla legge obbliga il consiglio dell'ente a dichiarare lo stato di dissesto, pena lo scioglimento del consiglio.

Con la delibera di riconoscimento dei debiti fuori bilancio si deve provvedere ad indicare i mezzi finanziari destinati alla loro copertura, completandosi in questo modo il procedimento che ha per fine quello di far rientrare nella corretta gestione di bilancio quelle spese che ne erano del tutto fuori.

La legge disciplina le modalità di pagamento ed il reperimento dei mezzi finanziari a copertura dei debiti fuori bilancio. È consentito di farvi fronte con ogni mezzo finanziario a disposizione dell'ente, ad eccezione delle entrate provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché con i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili. Inoltre, l'ente locale può convenire con i creditori un piano di

rateizzazione del pagamento del debito di durata non superiore a tre anni, compreso quello in corso.

E' ammesso anche il ricorso a mutui, ai sensi degli artt. 202 e seg. del T.U., salvo quanto disposto dal comma 4 dell'art. 41 della legge finanziaria per il 2002.

Quest'ultimo aspetto merita particolare attenzione. A seguito della legge costituzionale n. 3/2001, che ha consentito agli enti locali di indebitarsi esclusivamente per le spese di investimento (art. 119 Cost.), l'art. 41, comma 4, legge n. 448/2001 ha chiarito che il ricorso ai mutui per la copertura dei debiti fuori bilancio è ammesso solo per quei debiti maturati anteriormente alla data di entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001. Fa eccezione a tale principio la disciplina prevista per il risanamento degli enti locali dissestati. In particolare, si fa presente che il comma 15 dell'art. 31 della legge 289/2002 (legge finanziaria per il 2003), nell'abrogare le disposizioni del T.U.E.L. relative al risanamento degli stessi, fa salva l'applicazione delle medesime disposizioni a favore di quegli enti che hanno adottato la deliberazione di dissesto prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001.

Pertanto, gli enti dissestati, rientrando nelle fattispecie previste dalla citata disposizione, possono assumere mutui per il ripiano dell'intero indebitamento pregresso, compreso quello di parte corrente.

#### **4. La competenza**

Il riconoscimento dei debiti fuori bilancio spetta all'organo consiliare, che deve non solo e non tanto sanare una o più spese assunte senza impegno, quanto verificare che ciò non pregiudichi gli equilibri di bilancio.

E' stata avanzata in dottrina l'ipotesi che tale compito, qualora non comporti variazioni di bilancio, spetti all'organo gestionale (responsabile di servizio o settore) in conformità al normale regime delle competenze di spesa.

In realtà, anche in tal caso l'insorgenza di debiti si riflette in qualche modo sui programmi approvati a inizio esercizio (sul Peg, se non addirittura sulla relazione previsionale). Occorre pertanto un provvedimento di natura programmatica e quindi politica: si potrebbe procedere

mediante delibera di giunta, se lo stanziamento è capiente, o di consiglio, se occorre modificare il bilancio.

L'esclusiva competenza all'organo consiliare si giustifica agevolmente tenuto conto della eccezionalità della procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio (che importa la sostanziale modifica delle decisioni di bilancio precedentemente adottate e comunque una valutazione di alcuni episodi profondamente disfunzionali per l'organizzazione amministrativa) e della necessità di escludere possibili conflitti di interessi nelle decisioni in materia di riconoscimento.

E' controversa la natura della deliberazione da adottare da parte del consiglio per il riconoscimento del debito fuori bilancio. Che l'atto di riconoscimento del consiglio sia un atto dovuto e vincolato è indicato da una recente pronuncia della Cassazione (Cass. Civ., Sez. I, 16/6/2000 n. 8223), secondo cui "l'adeguamento alle statuizioni di una sentenza esecutiva non costituisce acquiescenza alla stessa e pertanto non si configura come comportamento idoneo ad escludere l'ammissibilità della impugnazione. Ne consegue che deve ritenersi ammissibile l'impugnazione proposta da un comune avverso una sentenza esecutiva che lo condanni al pagamento di una somma di denaro anche quando il suddetto comune abbia, con proprie delibere, riconosciuto ai sensi e per gli effetti dell'art. 37 d.lgs. del 25/2/1995 n.77 la legittimità del debito fuori bilancio, accertata in sentenza, atteso che così agendo il comune si è meramente adeguato alle statuizioni della sentenza esecutiva, nella valutazione dell'interesse pubblico di non gravare il debito dei maturandi accessori, e che il riconoscimento della legittimità del debito risulta un necessario incumbente, essendo imposto dalla norma citata per l'adeguamento del debito fuori bilancio".

La deliberazione consiliare di riconoscimento del debito fuori bilancio va allegata in copia al rendiconto della gestione in corso ai sensi dell'articolo 193, comma 2, del D.Lgs.267/2000.

L'art. 23, comma 5, della legge 289/2002 (legge finanziaria 2003) ha infine disposto che i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti.

L'organo di revisione deve verificare che i provvedimenti di riconoscimento di debiti gli siano trasmessi nonché inviati alla competente procura della Corte dei Conti.

[1] Il debito fuori bilancio va distinto dalla gestione fuori bilancio, in quanto con tale evenienza non presenta punti di contatto, se non in presenza di situazioni gravemente patologiche. La gestione fuori bilancio, infatti, si concretizza quando i procedimenti di spesa avvengono con contabilità separate, ossia senza che le relative fasi presentino comunque punti di aderenza con lo strumento contabile, conducendo ad annotazioni delle relative partite in modo occulto, ovvero perché legittimate comunque dall'ordinamento. Il debito fuori bilancio, per contro, si concretizza quando si verificano dei meri discostamenti dai principi contabili previsti dalle normative di settore, ossia quando le fasi della spesa non sono formalmente rispondenti alle norme che le presidiano, e, pur tuttavia, la spesa stessa è comunque recuperabile al bilancio dell'ente locale.

Copyright © 2021 - Riproduzione riservata Commercialista Telematico s.r.l