

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2455

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori COLETTI, CAVALLARO, CAMBURSANO,
BASTIANONI, VALLONE, GIARETTA, BEDIN, DETTORI,
CASTELLANI, BAIO DOSSI, PETRINI, COVIELLO,
FORMISANO, LIGUORI e RIGONI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 2003

**Nuove norme in materia di riconoscimento dei debiti
fuori bilancio degli enti locali**

ONOREVOLI SENATORI. - I debiti fuori bilancio, denominati anche «residui passivi di fatto», sono costituiti da quelle obbligazioni assunte in contrasto con le regole giuridiche ed economiche che regolano l'attività gestionale degli enti locali.

È opportuno ricordare che il fenomeno dei residui passivi di fatto, largamente diffuso fra gli enti locali operanti nell'intero territorio nazionale, è stato oggetto di una lunga serie di interventi legislativi, volti ora a limitarne ora a riespanderne la possibilità di ricorso.

In particolare, esso è stato inizialmente ridimensionato dal decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, con il quale all'articolo 23 si è fissato il principio secondo cui l'effettuazione di qualsiasi spesa, da parte della pubblica amministrazione, è consentita esclusivamente se sussistono sia la deliberazione autorizzativa adottata dall'organo competente nelle forme previste dalla legge e divenuta o dichiarata esecutiva, sia l'impegno contabile sul competente capitolo del bilancio di previsione, da comunicare ai terzi interessati.

Il citato decreto-legge, all'articolo 24 consentiva inoltre alle amministrazioni comunali, provinciali ed alle comunità montane di procedere all'accertamento della legittimità dei debiti fuori bilancio esistenti alla data di entrata in vigore della legge di conversione (25 giugno 1989) con deliberazione da adottarsi da parte dei rispettivi consigli.

In ogni caso, il riconoscimento del debito avrebbe potuto avvenire solo ove le forniture, opere o prestazioni fossero state eseguite per l'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale, motivato per ciascun debito nell'atto

deliberativo. La deliberazione di riconoscimento da parte del consiglio doveva comunque indicare i mezzi di copertura finanziaria ed impegnare in bilancio i fondi necessari.

Una proroga a tale termine è stata successivamente concessa con il decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38, che all'articolo 14-ter ha fissato il nuovo termine perentorio del 30 settembre 1990 per l'adozione della deliberazione da parte dei consigli, rimanendo comunque fermo il principio che il riconoscimento del debito potesse avvenire per le forniture, opere e prestazioni eseguite per l'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale.

Una successiva proroga al termine del 30 settembre 1990 è stata nuovamente concessa alle amministrazioni locali dal decreto-legge 12 gennaio 1991, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 80, che all'articolo 12-bis disponeva che il termine perentorio, a pena di decadenza, per l'adozione della deliberazione di riconoscimento di debiti fuori bilancio fosse fissato «in via definitiva» al 15 luglio 1991. Tale norma ha consentito, pertanto, alle amministrazioni locali di poter adottare la delibera entro quella data, limitatamente però al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio scaturiti da obbligazioni contratte in forma irrituale in data anteriore alla data di entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142. A decorrere da quella data, dunque, tutte le amministrazioni locali operanti nel territorio nazionale, con esclusione di quelle ricadenti nell'ambito delle regioni a statuto speciale con propria potestà legislativa in materia di ordinamento amministrativo, non avrebbero potuto più proporre ai ri-

spettivi consigli deliberazioni il riconoscimento di debiti fuori bilancio tranne nei casi di cui al comma 4 dell'articolo 12-bis del decreto-legge n. 6 del 1991, relativi a debiti fuori bilancio derivanti da:

- a) sentenze passate in giudicato;
- b) copertura di disavanzi di enti, aziende e organismi dipendenti dal comune o dalla provincia, a seconda dell'ente interessato;
- c) procedure espropriative o di occupazione di urgenza per opere di pubblica utilità;
- d) fatti e provvedimenti ai quali non avevano concorso in alcuna fase interventi o decisioni di amministratori o dipendenti dell'ente.

Tale casistica è stata successivamente modificata dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, il cui articolo 37 identificava come debiti fuori bilancio ammessi al riconoscimento sono stati identificati in quelli derivanti da:

- a) sentenze passate in giudicato o sentenze immediatamente esecutive;
- b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purchè sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 23 della legge 8 giugno 1990, n. 142, 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 di urgenza per opere di pubblica utilità;
- e) fatti e provvedimenti ai quali non hanno concorso, in alcuna fase, interventi o decisioni di amministratori, funzionari o dipendenti dell'ente.

Tale ultima norma è stata infine abrogata dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 342 del 1997 che, sostituendo la lettera e) del richiamato articolo 37, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 1995, ha introdotto la possibilità di riconoscere debiti fuori bilancio per l'acquisizione di beni e servizi in violazione delle regole per l'assunzione di impegni e per l'effettuazione di spese stabilite dall'articolo 35 del decreto legislativo n. 77 del 1995 «nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento dell'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza».

Tale norma è stata infine integralmente riprodotta nell'articolo 194, comma 1, lettera e) del testo unico delle leggi sugli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Tuttavia, come è emerso anche da numerose segnalazioni della Corte dei conti, la facoltà di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ammessa dalla disciplina vigente non ha assunto quel carattere eccezionale ed episodico che chiaramente si deduce dallo spirito della norma, ma è stata troppo spesso utilizzata come espediente gestorio di normale ricorrenza, con le conseguenti gravi compromissioni dei principi di annualità e di integrità del bilancio.

Tale disciplina derogatoria delle norme per l'assunzione di impegni e l'effettuazioni di spese da parte degli enti locali, già in sè lesiva del principio di legalità, si è inoltre prestata ad ulteriori distorsioni.

Accade infatti non infrequentemente che per riconoscere il debito fuori bilancio gli amministratori locali non procedano al pagamento del debito tempestivamente, aspettando l'ingiunzione di pagamento per poi riconoscere un debito maggiorato dagli oneri accessori e dalle spese di giustizia, demandando quindi alle Procure della Corte dei conti le iniziative giudiziarie per la «rivalsa» nei confronti dell'amministratore o del funzionario, autore della irregolare ordinazione, per la parte non corrispondente alla utilità ri-

cevuta dall'amministrazione. In tal modo, viene quindi impropriamente trasferita dalla sede amministrativa a quella giudiziaria l'applicazione della regola che consente di riconoscere «entro i limiti dell'accertata e dimostrata utilità ed arricchimento per l'ente» i debiti per l'acquisizione di beni e servizi contratti senza il preventivo atto autorizzativo e contestuale impegno contabile.

Per questa ragione, il disegno di legge che si propone intende più chiaramente delimitare i presupposti per l'autorizzazione al riconoscimento dei debiti fuori bilancio nei casi di cui alla lettera *e*), comma 1, dell'articolo 194 del citato testo unico sull'ordinamento degli enti locali, stabilendo un limite più stringente al ricorso a tale procedura straordinaria.

In particolare, l'articolo unico del disegno di legge propone di novellare la citata lettera *e*) del comma 1 del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, ammettendo al rico-

noscimento di debito fuori bilancio la sola «acquisizione di beni e servizi per far fronte ad esigenze derivanti da calamità naturali, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, a condizione che il bene sia stato effettivamente fornito, che la prestazione sia stata realmente resa o che il lavoro sia stato effettivamente eseguito, e che il prezzo richiesto sia da ritenere congruo attraverso attestazione da parte del responsabile del servizio tecnico» (articolo 1).

Tale modifica, riconducendo il debito fuori bilancio all'originario carattere di eccezionalità e di emergenza, in relazione al verificarsi di eventi calamitosi per definizione imprevisti, appare idonea a ristabilire il principio di legalità nella gestione del bilancio degli enti locali, a beneficio della trasparenza e dell'efficienza dell'amministrazione.

Il presente disegno di legge non necessita di copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. La lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 194 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituita dalla seguente:

«*e*) acquisizione di beni e servizi per far fronte ad esigenze derivanti da calamità naturali, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, a condizione che il bene sia stato effettivamente fornito, che la prestazione sia stata realmente resa o che il lavoro sia stato effettivamente eseguito, e che il prezzo richiesto sia da ritenere congruo attraverso attestazione da parte del responsabile del servizio tecnico».

