

DEBITI FUORI BILANCIO E PASSIVITÀ PREGRESSE



Circondario Tribunale di Cassino

SIMILITUDINI E DIFFERENZA

PARERE DELLA CORTE DEI CONTI
LOMBARDIA N. 290/2023

Dott. Eugenio Colacicco ODCEC di Cassino

DEBITI FUORI BILANCIO

Garantire una gestione finanziaria corretta e trasparente, è necessario programmare (e quindi prevedere) le spese da sostenere nel corso dell'esercizio, garantendone adeguata copertura;

Possono, comunque, determinarsi esigenze di spesa impreviste per far fronte ad obbligazioni che vedono la loro giustificazione nelle circostanze indicate dall'art. 194 del Tuel (sentenze esecutive, copertura di disavanzi di società partecipate, acquisti di beni e servizi in violazione dell'art. 191 del Tuel, ecc.).

DEBITI FUORI BILANCIO

I debiti fuori bilancio non necessariamente rappresentano di per sé un aspetto patologico nell'ambito della gestione finanziaria e non sempre conseguono a un comportamento negligente dell'ente locale.

È pur vero che la presenza di un rilevante numero di debiti fuori bilancio può evidenziare criticità programmatiche dell'ente e determinare effetti pregiudizievoli per gli equilibri di bilancio

RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO (art. 194 D. Lgs. 267/2000)

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;
- 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;

RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO **(art. 194 D. Lgs. 267/2000)**

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

DEBITI FUORI BILANCIO

L'intervento del Consiglio dell'ente locale

- deve dare atto dell'utilità dell'obbligazione da cui nasce il debito fuori bilancio mediante **riconoscimento** dello stesso (e della sua utilità);
- **garantire** la copertura della spesa e il **mantenimento** degli equilibri di bilancio;
- **ricondere al ciclo della programmazione** le ulteriori spese che dovessero rendersi necessarie, a seguito dell'evento che ha determinato l'obbligazione oggetto di riconoscimento.

DEBITI FUORI BILANCIO

Lo stesso legislatore ha previsto strumenti che permettono di coniugare programmazione e flessibilità:

artt. 166 e 167 del Tuel disciplinano, rispettivamente, il **fondo di riserva** e il **fondo passività potenziali**,

ipotesi residua a chiusura del sistema si pone la possibilità di **riconoscere debiti extra bilancio**.

DEBITI FUORI BILANCIO

L'esigenza di una **gestione di bilancio prudente** è fatta propria dal principio contabile applicato della contabilità finanziaria, allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, che, al paragrafo 5.2, lett. h), disciplina il **fondo contenzioso**.

Fondo rischi per passività potenziali vale a mitigare gli effetti sul bilancio dovuti ad eventi **incerti nell'an**, ma dei quali è possibile prevedere una stima ragionevole qualora si verificano.

Il principio contabile applicato dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 individua tra gli accantonamenti il fondo spese e rischi dedicato alle passività potenziali e nello specifico, l'allegato 4/2, **punto 5.2. lett. h)**, del d.lgs. n. 118/2011 prevede la **costituzione obbligatoria del fondo rischi contenzioso** qualora, a seguito di controversia giudiziaria, sussista la **significativa probabilità di soccombenza** oppure in presenza di sentenza di condanna non definitiva o non esecutiva al pagamento di una somma di denaro. La consistenza dell'accantonamento al fondo dev'essere tale da consentire l'eventuale pagamento degli oneri originati dai provvedimenti giudiziari, evitando così che impreviste passività incidano negativamente sugli equilibri di bilancio.

QUESTIONARIO MISURAZIONE GRADO REALIZZAZIONE EVENTO CAUSA:

R.G.N.: _____ OGGETTO: _____

STATO DELLA CAUSA: _____

ANNO PRESUNTIVO DI CONCLUSIONE:

2023 2024 OLTRE (barrare la casella)

- 1. Esito Probabile (superiore al 50%)
- 2. Esito Possibile (inferiore al 50% e superiore al 10%)
- 3. Esito Remoto (inferiore al 10%)

Eventuali osservazioni-valutazioni

.....



DEBITI FUORI BILANCIO

Anche in presenza del relativo accantonamento, come precisato dalla Sezione Autonomie con la deliberazione n. 27/SEZAUT/2019 del 21 novembre 2019, i debiti di cui alla lettera a) dell'art. 194 necessitano, in ogni caso, di un formale riconoscimento con una delibera del Consiglio.

Un debito, anche quando trova adeguata copertura finanziaria negli accantonamenti per oneri da contenzioso, assolve alla **“finalità di ricondurre all'interno del sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria – che è, comunque, maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese – provvedendo alle contestuali verifiche circa il mantenimento degli equilibri di bilancio”**.

DEBITI FUORI BILANCIO

Per il pagamento, secondo quanto disposto dall'art. 194 co.2, l'ente può provvedere anche mediante un **piano di rateizzazione**, della durata di **tre anni** finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

L'art. 53, co. 6, del d.l. n. 104/2020 ha modificato l'art. 194 Tuel ed ha esteso **oltre il triennio**, il periodo dei piani di rateizzazione dei debiti fuori bilancio in quote annuali, **concordati con i creditori** (“...in presenza di piani di rateizzazioni con durata diversa da quelli indicati al comma 2...”), disponendo che l'Ente possa garantire la copertura finanziaria.



DEBITI FUORI BILANCIO

Sottolinea, ancora, la Corte come i debiti riconducibili a **sentenze esecutive**, nonostante siano i più numerosi, sono potenzialmente quelli **meno rischiosi** per gli equilibri di bilancio, in quanto, pur rappresentando una passività sopravvenuta, dovrebbero trovare adeguata **copertura nel fondo rischi da contenzioso**, la cui **costituzione è obbligatoria** in presenza di significative probabilità di soccombenza o di sentenze non definitive e non esecutive.

DEBITI FUORI BILANCIO E PASSIVITA' PREGRESSE

Riconducibilità di determinate spese degli Enti Locali che si registrano al di fuori dei normali procedimenti di assunzione dell'impegno di spesa ai sensi dell'art. 191 del Tuel, nell'ambito dei debiti fuori bilancio o delle passività pregresse.

Comporta un approfondimento del discrimine tra le c.d. "passività pregresse" (riconducibili all'art. 191 del Tuel) e i debiti fuori bilancio, disciplinati dall'art. 194 del Tuel.

DEBITI FUORI BILANCIO E PASSIVITÀ PREGRESSE

Il parere della **Corte dei conti Lombardia** aderisce sostanzialmente ad orientamenti precedenti maggioritari e quindi consolidati (**Corte dei conti Lombardia n. 436/2013/PAR; Corte dei conti Sicilia n. 81/2022/PAR; Sezione di controllo Corte dei conti Sardegna Deliberazione n. 33/2021**): ritengono la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio una **disciplina eccezionale** relativa a ipotesi **tassative** e di tendenziale stratta interpretazione.

DEBITI FUORI BILANCIO E PASSIVITÀ PREGRESSE

Partendo da questo presupposto, la Corte dei conti ha ribadito come i debiti fuori bilancio sono **dettagliatamente disciplinati dall'art. 194, comma 1, dalla lett. a) ad e)**, ed essi costituiscono obbligazioni giuridicamente valide dal punto di vista civilistico, anche se contratte in assenza della necessaria preventiva assunzione dell'impegno di spesa.

DEBITI FUORI BILANCIO E PASSIVITÀ PREGRESSE

L'esigenza del riconoscimento da parte del Consiglio Comunale sorge per il fatto che tali **obbligazioni devono essere ricondotte nell'alveo del bilancio** di cui è dominus l'organo consiliare, diversamente, sarebbe esautorato dal loro vaglio di legittimità ed utilità per l'Ente Locale.

Accanto a queste tipologie definibili tecnicamente “debiti fuori bilancio”, si collocano le c.d. “***passività pregresse***” (ovvero spese pregresse) e diverse sono le loro caratteristiche.

PARERE DELLA CORTE DEI CONTI LOMBARDIA N. 290/2023

«Le passività pregresse o arretrate, sono invece, spese che, a differenza dei debiti fuori bilancio, si collocano all'interno di un ordinario procedimento di spesa. Si tratta, infatti, di spese per le quali l'Amministrazione comunale ha proceduto a un regolare impegno, ma che, per fatti non prevedibili, di norma collegati alla natura della prestazione, hanno dato luogo a un debito non assistito da idonea copertura ex art. 191 Tuel, che può rivelare come insufficienza dell'impegno contabile. Ponendosi, quindi, all'interno di una regolare procedura di spesa, la passività pregressa esula dalla fenomenologia del debito fuori bilancio, costituendo debiti la cui competenza finanziaria è riferibile all'esercizio di loro manifestazione. Lo strumento procedimentale, in casi come questo, è costituito di fatto dalla procedura ordinaria di spesa disciplinata dall'art. 191 Tuel, accompagnata dalla eventuale variazione di bilancio finalizzata al reperimento delle risorse ove queste risultino insufficienti (art. 193 Tuel)».

DEBITI FUORI BILANCIO E PASSIVITÀ PREGRESSE

In definitiva, siamo in presenza di **passività progressa** allorquando **nell'anno di competenza ho correttamente proceduto all'impegno di spesa secondo la disciplina di cui all'art. 191 Tuel ma nel corso dell'esercizio ho registrato oneri ulteriori per i quali si rende necessaria una integrazione dell'impegno di bilancio** (anche mediante apposita variazione), diversamente, nel caso di debito fuori bilancio manca del tutto la fase dell'impegno e la spesa sia riconducibile ad una delle cinque categorie enucleate nell'art. 194.

DEBITI FUORI BILANCIO E PASSIVITÀ PREGRESSE

L'Ente, pertanto, sulla base degli elementi contabili circostanziati in suo possesso e sulla scorta del **principio di competenza finanziaria potenziata** ai fini dell'individuazione di un debito certo, liquido ed esigibile, dovrà individuare la disciplina applicabile al caso concreto.

TRANSAZIONI

Art. 239 del TUEL – Funzioni dell’Organo di revisione

- I. L’organo di revisione svolge le seguenti funzioni:
 - a) Attività di collaborazione con l’organo consiliare secondo le disposizione dello statuto e del regolamento;
 - b) Pareri, con le modalità stabilite dal regolamento, in materia di:
 -
 - 6) proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio e **transazioni**

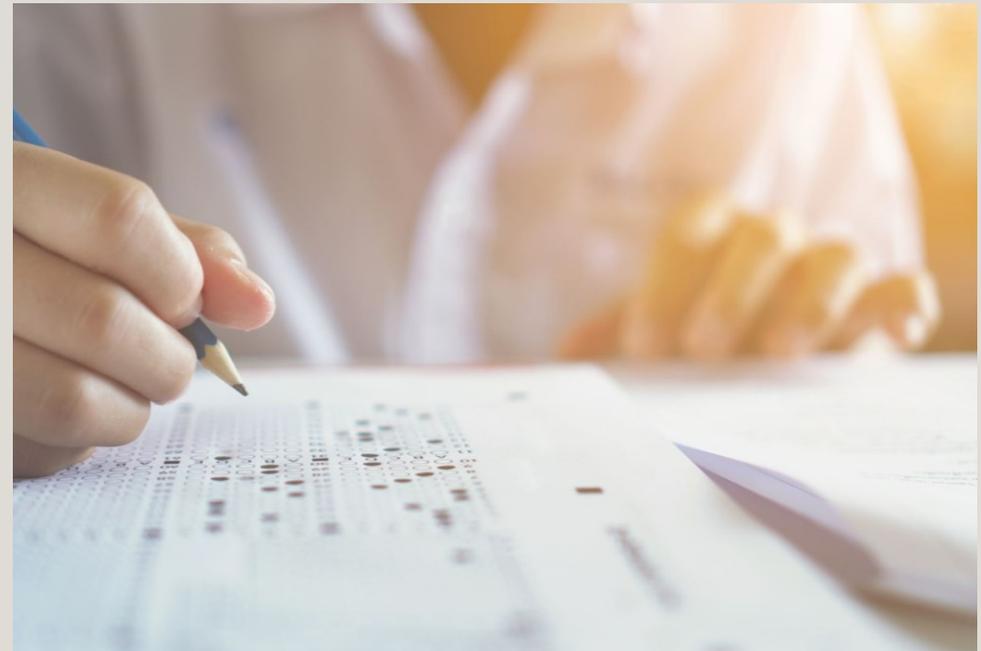
TRANSAZIONI ...

... PARERE DELL'ORGANO DI REVISIONE

La preventiva richiesta del parere, da parte dei revisori dei conti, sulle transazioni effettuate dall'ente locale, è stata da sempre dibattuta in dottrina e nella giurisprudenza contabile, fino a specificare che il citato parere è obbligatorio esclusivamente in presenza di una **transazione approvata dal Consiglio comunale**, in quanto esplicitazione dell'attività consultiva di ausilio al Consiglio.

CONTINUA

La **Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, con la deliberazione n. 129/2017** esorta, **al contrario**, l'ente locale a richiedere il parere all'organo di revisione **anche in riferimento a transazioni non di competenza del Consiglio**, ove le stesse siano di **particolare rilievo**, o relative a controversie di **notevole entità**.



TRANSAZIONE ... POSSIBILI ABUSI

Pur evidenziando come le transazioni si prestano a **possibili abusi**, viene ormai riconosciuto dalla magistratura contabile come tale strumento sia ammissibile, qualora si presenti **conveniente per l'Ente**.



CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA ROMAGNA, DELIBERAZIONE N. 129/2017

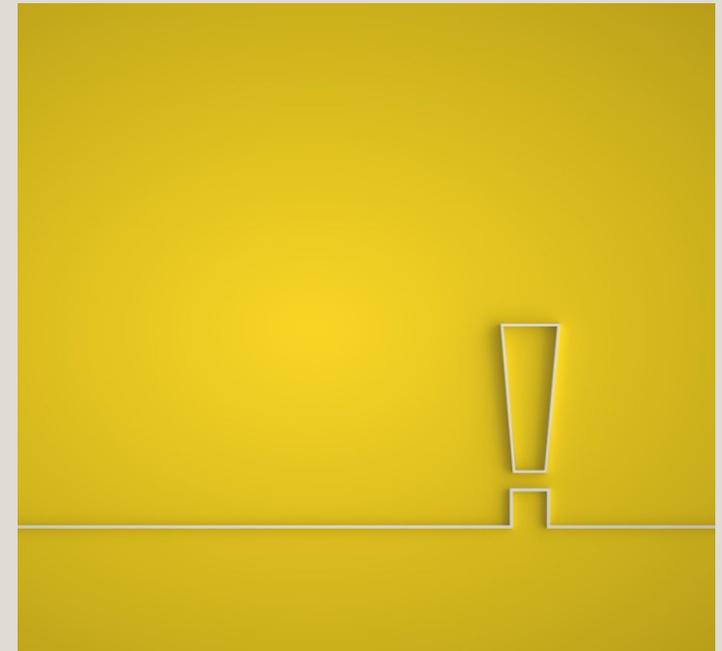
NECESSITÀ DI ACQUISIRE IL PARERE DELL'ORGANO DI REVISIONE

Il Collegio contabile si sofferma sulla necessità dell'acquisizione del parere dell'organo di revisione anche sulle transazioni formalizzate dalla Giunta comunale, evidenziando come, se è vero che la giurisprudenza contabile ha ritenuto obbligatorio il parere dei revisori dei conti su tutte le transazioni che si concludano con l'approvazione da parte del Consiglio comunale (ex multis sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 345/2013/SRCPIE/Par del 25 settembre 2013 e sezione regionale di controllo per la Puglia, delibera n. 181/2013/PAR del 28 novembre 2013), è altrettanto vero che in presenza di una transazione di **importo consistente**, ovvero di particolare rilievo, pur non di competenza del Consiglio comunale, vi sia una forte necessità del parere dell'Organo di revisione



TRANSAZIONE

Non potendo l'Ente obbligare l'organo di revisione a esprimere il proprio parere, allora appare fondamentale **intervenire in via regolamentare**, ai sensi dell'articolo 239, comma 6 del Tuel, in considerazione del fatto che tale ampliamento è rimesso alla discrezionale potestà dell'ente locale.



ACCORDI TRANSATTIVI – PRINCIPIO CONTABILE

il **principio contabile** emanato nel 2008 dall'**Osservatorio per la finanza** e la contabilità degli Enti locali presso il Ministero dell'Interno, al **punto 104** che prevede “gli accordi transattivi ***non sono previsti tra le ipotesi tassative*** elencate all'articolo 194 del TUEL e non sono equiparabili alle sentenze esecutive di cui alla lettera a) del comma 1 del citato articolo”

gli accordi transattivi presuppongono la decisione dell'Ente di pervenire ad un accordo con la controparte, per cui è possibile per l'Ente “definire tanto il sorgere dell'obbligazione quanto i tempi dell'adempimento. In ogni caso tale decisione è assunta sulla base di una motivata analisi di convenienza per l'ente di addivenire alla conclusione dell'accordo.

DEBITO FUORI BILANCIO – TRANSAZIONE APPLICAZIONE AVANZO ACCANTONATO ?

Gli enti in disavanzo devono inoltre tener presente la verifica del rispetto dei limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 145/2018, disapplicati per il PNRR.

Infine, non può procedersi all'applicazione dell' avanzo di amministrazione presunto accantonato nel caso in cui l'ente si trovi in una delle situazioni previste dagli articoli 195 e 222 (anticipazione di tesoreria o utilizzo di entrate vincolate).