

## I debiti fuori bilancio nei Comuni e nelle Province.

La nozione di debito fuori bilancio investe la patologia delle fasi del perfezionamento del procedimento di spesa delle pubbliche amministrazioni e dei Comuni e delle Province<sup>1</sup>, esso può essere il frutto sia di obbligazioni sorte nell'esercizio in corso che di rapporti giuridici risalenti ad anni precedenti, cioè di passività pregresse o arretrate che si verificano sulla competenza dell'ultimo esercizio chiuso o sui residui degli esercizi anteriori<sup>2</sup>. Pertanto il debito fuori bilancio può essere considerato un'obbligazione maturata 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 (ex art.35, commi 1, 2 e 3 del D.Lgs.77/1995)<sup>3</sup>;

L'ordinamento contabile ed amministrativo degli enti locali ha preso in esame tale fattispecie a partire dal testo unico della legge comunale e provinciale del 1934 che prevedeva agli artt. 252, 284, 311 e 327, che ogni deliberazione che comportasse una spesa doveva recare l'ammontare della stessa ed i mezzi per farvi fronte, non era invece previsto che il funzionario di ragioneria fosse direttamente obbligato a mettere in evidenza le eccedenze di spese di fronte agli stanziamenti ammessi in bilancio<sup>4</sup>. Le disposizioni invece prevedevano la responsabilità in proprio ed in solido degli amministratori che avessero ordinato spese non autorizzate in bilancio, o non deliberate nei modi e nelle forme di legge, o che avessero contratto impegni o dato esecuzione a provvedimenti non deliberati ed approvati nei modi di legge.

Occorre sottolineare che la nozione di debito fuori bilancio è di particolare importanza anche in relazione ai principi di conformità alla legge e di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, presidiati dall'art. 97, comma 1 Cost..

Ciò in quanto il procedimento di spesa deve essere conforme alle norme che lo disciplinano, poiché l'azione della pubblica amministrazione che deve svolgersi all'interno della legalità. Anche in considerazione del fatto che tali debiti oltre ad esporre l'ente al rischio di controversie legali, sconvolge gli equilibri di bilancio togliendo ogni significatività alle scritture contabili, che potrebbero evidenziare avanzi di amministrazione di fatto inesistenti oppure occultare disavanzi sommersi.

Conseguentemente l'azione amministrativa difforme dai propri schemi deve essere segnalata, individuando la necessità di ricorrere a correttivi di complicata esecuzione che ne determinano quanto meno l'inefficienza. Valutata la considerevole estensione del fenomeno, si è reso pertanto indispensabile farlo affiorare al fine di riportare i debiti fuori bilancio all'interno delle procedure contabili e salvaguardare così il principio dell'equilibrio del bilancio.

Lo sviluppo della normativa contabile inerente i debiti fuori bilancio.

Il d.l. 1 luglio 1986 n. 318, convertito in legge 9 agosto 1986 n. 488, all'art. 1 *bis* disponeva che gli enti che avevano presentato un rendiconto in disavanzo di amministrazione o con debiti fuori bilancio, potessero sovvenzionare le passività pregresse con misure di riequilibrio estese ai due successivi esercizi, anticipando quindi una logica di intervento triennale, in linea con il carattere autorizzatorio del bilancio pluriennale.

Successivamente, con la deliberazione n. 30 del 24 novembre 1986 della Corte dei conti, viene tracciato un primo profilo sostanziale del debito fuori bilancio mettendo in evidenza che alla determinazione dell'effettivo avanzo di amministrazione devono convergere quei residui passivi "di fatto" che derivano da impegni assunti senza deliberazione dell'organo e oltre il limite di spesa autorizzato. Dunque 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. La deliberazione della Corte conclude indicando ai comuni la necessità che "la bozza di conto consuntivo sia portata all'esame del consiglio comunale accompagnata da un elenco dei debiti fuori bilancio e la certificazione di inesistenza di altri debiti fuori bilancio, a firma del sindaco e del segretario".

Tuttavia la necessità di una normativa più incisiva in materia di debiti fuori bilancio che acconsentisse di porre un freno allo espandersi del fenomeno e realizzasse un serio avvertimento per quanti amministravano a livello locale, portò alla emanazione degli artt.23 e 24 del d.l. 2 marzo 1989 n. 66 convertito in legge 24 aprile 1989 n. 144. una legge assolutamente innovativa per contrastare il formarsi di nuovi debiti fuori bilancio.

L'art. 23 stabiliva che fosse fatto ostacolo alle Amministrazioni di accollarsi impegni e pagare spese per servizi non specificatamente attesi per legge a tutte le amministrazioni provinciali, ai comuni ed alle comunità montane che esibiscano, nell'ultimo conto consuntivo deliberato, disavanzo di amministrazione ovvero segnalino debiti fuori bilancio, per i quali non siano stati già adottati i provvedimenti previsti nell'art. 1 bis del d.l. 1 luglio 1986 n. 318 convertito nella legge 9 agosto 1986 n. 488.

Pertanto, dovevano essere adottati, al cospetto di debiti fuori bilancio, gli accorgimenti di riequilibrio attesi dall'art. 1 bis; in caso contrario, non avrebbero potuto essere sostenute spese per servizi non specificatamente previsti per legge. Inoltre a tutte le amministrazioni provinciali, ai comuni ed alle comunità montane l'effettuazione di qualunque spesa veniva concordata unicamente al cospetto di deliberazione autorizzativa nelle forme previste dalla legge e divenuta o dichiarata

esecutiva, nonché dell'impegno contabile registrato dal ragioniere o dal segretario, ove non esista il ragioniere, sul competente capitolo di bilancio di previsione, da comunicare ai terzi interessati.

L'art. 24 dello stesso decreto legge prevedeva che le amministrazioni provinciali, i comuni e le comunità montane avrebbero dovuto provvedere, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, all'accertamento dei debiti fuori bilancio esistenti alla data predetta e, con deliberazioni dei rispettivi consigli, avrebbero dovuto provvedere al relativo riconoscimento. Il riconoscimento del debito poteva avvenire solo ove le forniture, opere e prestazioni fossero state eseguite per l'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale, e doveva essere, per ciascun debito, motivato nell'atto deliberativo. Con la deliberazione suddetta il consiglio avrebbe dovuto indicare i mezzi di copertura della spesa ed impegnare in bilancio i fondi necessari<sup>5</sup>. La prerogativa del debito fuori bilancio ed alla sua caratterizzazione in termini logico-giuridici si sono realizzati tramite l'enucleazione di una tassativa classificazione e lo scostamento del procedimento di spesa dagli modelli normativi che sovrintendono alla sua realizzazione.

L'art. 12 bis del d.l. 12 gennaio 1991 n. 6, così come modificato dalla legge di conversione 15 marzo 1991 n. 80 e successivamente ripreso dall'art.37 del nuovo ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, il D.Lgs. n. 77/1995, a sua volta modificato dall'art.12 del D.Lgs.11 giugno 1996 n. 336 (che ha sostituito alla lett. c ha ampliato le ipotesi di riconoscibilità.) del comma 1 le parole "ripiano delle perdite" con il più corretto termine di "ricapitalizzazione") e dall'art.5 del D.Lgs. 12 settembre 1997 n. 342 (che ha sostituito integralmente la lett. e) del comma 1), nel prorogare la disciplina transitoria dei debiti fuori bilancio contratti prima del 12 giugno 1990 ha ulteriormente determinato la disciplina dei debiti fuori bilancio disponendone ad una suddivisione, ancora oggi in vigore<sup>6</sup>. In attuazione dell'art. 31 della legge 3/8/1999 n. 285, gli artt. 35 e 37 del D.Lgs.25/2/1995 n.77 sono stati riprodotti pedissequamente nell'art. 194, comma 1 del D.Lgs. 18/8/2000 n.267. L'art. 194, va ribadito, costituisce una eccezione da applicarsi solo ad alcune tipologie di debiti fuori bilancio ai principi espressi dall'art. 191 T.U. che sancisce la irregolarità di spese assunte senza formale impegno.

L'articolo 194 del D.Lvo 267/2000 dispone che:

"Con deliberazione consiliare ( la competenza del consiglio in materia è esclusiva non surrogabile o assumibile da altri soggetti), 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: la norma sintetizza il precedente disposto, ma senza introdurre alcuna modificazione. Sono infatti da ritenersi "esecutive" sia le sentenze passate in giudicato, sia le sentenze immediatamente esecutive<sup>7</sup>;

- 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, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza<sup>8</sup>. La competenza consiliare al riconoscimento e finanziamento dei debiti fuori bilancio permane anche nel caso in cui in bilancio siano stati previsti stanziamenti generici o specifici accantonati per sopperire a tali fattispecie debitorie.

Per il saldo l'ente può disporre anche attraverso un piano di rateizzazione, della durata di tre anni finanziari incluso quello in corso, convenuto con i creditori. Per il finanziamento delle spese suddette, ove non possa documentalmente provvedersi a norma dell'articolo 193, comma 3, l'ente locale può far ricorso a mutui ai sensi degli articoli 202 e seguenti. Al riconoscimento della legittimità e contestuale finanziamento dei debiti fuori bilancio di cui alle lettere da a) ad e) deve provvedersi con procedura d'urgenza, con la sottoposizione al Consiglio nei tempi brevi previsti dal regolamento di contabilità, in tutti i casi in cui al decorrere dei tempi è collegato il rischio di maggiori gravami o il maturare di interessi e rivalutazione monetaria o, comunque, non appena il responsabile del servizio ne è venuto a conoscenza. Nella relativa deliberazione consiliare viene dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse."

Tale norma trova applicazione anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano, in quanto:

a) L'articolo 194 del D.Lvo 167/2000, il quale riproduce il testo dell'articolo 37 del D.Lvo 77/1995, è una disposizione di principio nonché di revisione economico-sociale, che circoscrive di conseguenza anche l'attività normativa primaria delle regioni a statuto speciale.

Conseguentemente, il legislatore regionale può lecitamente emanare norme in materia, ma in ogni modo in ossequio dei principi stabiliti dalla norma di principio e di riforma emessa dal legislatore nazionale. Tuttavia, trova diretta attuazione la disposizione statale sino a che il legislatore regionale non avrà emesso nessuna differente disposizione.

b) L'articolo 1 comma secondo del D.Lvo 267/2000 dispone che "...le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di

attuazione...". Il seguente articolo 150 comma terzo del medesimo decreto, in analogia alle disposizioni finanziarie e contabili in esso comprese, precisa che "...restano salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano...". Siffatte direttive inoltre, pur apparendo prima facie in contrasto con quanto esposto al precedente punto a), in realtà rafforzano le summenzionate valutazioni. Ciò in quanto legislatore dopo aver specificatamente sostenuto il carattere di normazione di principio delle norme del Decreto Legislativo 267/2000, nonché in particolare delle norme in materia finanziaria e contabile in esso contenute, ha semplicemente ribadito che le regioni autonome conservano il loro potere di emanare una loro propria e specifica normazione.

Occorre porre in rilievo che la nuova formulazione della lettera e) del comma 1, dell'articolo 37 del decreto legislativo n. 77 del 1995, confluita nell'articolo 194 del TUEL<sup>9</sup> appare coerente sia con giurisprudenza della Corte dei conti ma anche del giudice ordinario. La norma ha stabilito che sono perpetuamente risanabili i debiti prodotti da acquisti di beni e servizi, concernenti a spese assunte in violazione delle norme giuscontabili, limitatamente alla ipotesi che sia verificata e palesata l'utilità e l'arricchimento che ne ha avuto l'ente locale<sup>10</sup>.

In ogni caso la deliberazione consiliare di riconoscimento dei debiti fuori bilancio deve dare la tangibile prova dell'utilità, unita all'arricchimento per l'ente<sup>11</sup>. L'accertamento dell'esistenza dell'utilità, requisito indispensabile per il riconoscimento di debiti fuori bilancio, deve consistere nella verifica della presenza di potenziale o reale possibilità, di ausilio o beneficio direttamente all'ente e/o ai suoi cittadini<sup>12</sup>.

I due requisiti devono essere compresenti, oltre tale confine la spesa va assegnata a chi ha reso realizzabile la prestazione, la coesistenza dei due requisiti dell'utilità e dell'arricchimento, che ne consentono il riconoscimento e finanziamento, deve essere motivatamente e dettagliatamente attestata nel parere tecnico-amministrativo sulla proposta di deliberazione<sup>13</sup>. Non rientrano in tale ipotesi gli oneri per interessi, spese giudiziali e rivalutazione monetaria, che raffigurano un ingiustificato danno patrimoniale, da attribuirsi ai soggetti che hanno resa possibile l'esborso di danaro.

#### I provvedimenti di riequilibrio

Le procedure finalizzate a ripiano dei debiti fuori bilancio (e del disavanzo) con i provvedimenti di riequilibrio e le relative modalità sono disciplinate dall'art. 193 comma 3 che offre la opportunità di impiegare, per l'anno in corso e per i due successivi, tutte le entrate e le disponibilità ad esclusione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti; di quelle aventi specifica destinazione per legge e di quelle derivanti da alienazioni di beni patrimoniali disponibili.

In ogni caso è possibile il rimborso tramite l'utilizzo ad un piano di rateizzazione della decorso di tre anni finanziari, da convenire con i creditori, e tramite l'accensione di mutui, ai sensi degli artt.202 e seg. del T.U., salvo quanto stabilito dal comma 4 dell'art. 41 della legge finanziaria per il 2002.

La legge Costituzionale n.3 /2001

La legge costituzionale n. 3/2001, ha consentito agli enti locali di contrarre debiti unicamente per le spese di investimento (art. 119 Cost.), l'art. 41, comma 4, legge n. 448/2001 ha reso chiaro che il ricorso ai mutui per la copertura dei debiti fuori bilancio è accettato solo per quei debiti maturati prima dell'emanazione della legge costituzionale n. 3/2001, in proposito il comma 15 dell'art. 30 della legge 289/2002 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, ad eccezione della disciplina prevista per il risanamento degli enti locali dissestati. "Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'art.119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti possono irrogare agli amministratori che hanno assunto la relativa delibera la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento della commissione della violazione". Di conseguenza, gli enti dissestati possono accollarsi mutui per il ripiano dell'intero passivo pregresso, incluso quello di parte corrente.

I debiti fuori bilancio contratti successivamente all'8 novembre 2001, non per spese di investimento, possono essere ripianati esclusivamente dalle risorse proprie ai sensi dell'articolo 193, comma 3, del TUEL, fatta salva la rateizzazione, da convenire con i creditori, prevista dall'articolo 194, comma 2, TUEL<sup>14</sup>.

Ulteriore conseguenza del riportato articolo 30 è quello è la nullità dei contratti e atti posti in essere in contrasto con quanto stabilito all'articolo 119<sup>15</sup>. L'autorizzazione di un mutuo, in violazione all'articolo 119 della Costituzione, potrebbe implicare degli impedimenti nel risarcimento del prestito, dato che al cospetto di atti e contratti nulli di diritto l'ente locale deve pagare le quote capitale e interessi passivi, qualora già stato impiegato in tutto o in parte lo stanziamento, verrà applicato l'articolo 191 comma 4 del D.Lgs 267/2000 Tuel<sup>16</sup>.

In riferimento al finanziamento di debiti fuori bilancio con l'assunzione di un mutuo la regolarità contabile viene accertata anche dalla Corte dei Conti. Il comma 5 dell'articolo 23 prevede che i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 194 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali emanato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n.

267, siano trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei Conti. L'introduzione di tale obbligo dovrebbe avere una funzione deterrente nei confronti degli amministratori e dei dirigenti degli enti locali nel far ricorso al riconoscimento di debiti fuori bilancio, anche in ipotesi non riconducibili a quelle previste dall'art. 194.<sup>17</sup> In merito all'individuazione degli organi di controllo cui trasmettere i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio si rimanda a quanto previsto dal citato testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, con particolare riferimento all'organo di revisione contabile<sup>18</sup>.

### Responsabilità contabile

L'impegno della giurisprudenza contabile nel corso degli ultimi anni, è stato quello di giungere al travolgimento della cd. "responsabilità formale" attraverso l'individuazione di fatti particolari nei quali fosse in ogni caso configurabile una possibilità di danno all'erario. In tal senso la decisione delle SS.RR. della Corte dei Conti n. 66/A del 5 novembre 1996, per la quale: "sussiste colpa grave nel comportamento di un Sindaco che abbia impegnato finanziariamente l'Ente amministrato (fattispecie di acquisto di beni di largo impiego ed indubbia utilità) in violazione delle norme procedurali (delibera) e contabili (impegno), mancando altresì, una volta avviata l'irregolare fornitura, di assumere ogni possibile iniziativa per evitare l'aggravio di danno patrimoniale (maggiori oneri per ritardato pagamento) del quale ultimo danno va dunque ritenuto responsabile". In ogni caso ai fini della configurabilità di specifica prova di danno, va segnalata la decisione della Sezione II della Corte dei Conti n. 11 del 24 gennaio 97 che dichiarava che: "l'infrazione di una regola contabile non è di per sé fonte di danno salvo che non si dimostri che da tale infrazione siano discesi effetti lesivi degli interessi patrimoniali dell'Ente, come nell'ipotesi dell'insorgenza di oneri riflessi, essendo necessaria per configurare la responsabilità amministrativa la prova di un danno quale effetto diretto prodotto da irregolarità e violazione degli equilibri di bilancio"<sup>19</sup>.

Tuttavia, pur ammettendo piena facoltà discrezionale all'Ente di ratificare un contratto stipulato dall'agente privo di poteri, la stessa può esercitarsi solo mediante un provvedimento congruamente motivato che, attraverso una documentata dimostrazione della concreta utilità ricevuta, superi la presunzione di un danno erariale in re ipsa per la mancata adozione della procedura di spesa. Così, la sentenza n. 4/A del 1 marzo 1999 delle SS.RR. della Corte dei Conti, ribadiva che: "l'irregolare ordinazione di una spesa non configura di per sé un danno illegittimo alle finanze comunali dovendosi a tal fine dimostrare l'inutilità della stessa e la sua estraneità ai fini istituzionali dell'Ente, o quanto meno, l'insussistenza di un interesse pubblico alle erogazioni disposte".

Si può in conclusione affermare che che l'Ente locale potrà anche valutare se risulterà più conveniente pagare i debiti fuori bilancio ex post a sanatoria con a carico degli amministratori gli

oneri accessori oppure subire eventuali azioni giudiziarie di arricchimento senza causa intentate dai dipendenti e funzionari dell'Ente, autori dell'erogazione della spesa e che abbiano a tale titolo pagato i fornitori o i prestatori d'opera.

Per quanto concerne le responsabilità erariali ex articoli 30 c. 15 e 24 c. 4 della legge n. 289 del 21.12.2002 non può ravvisarsi in siffatte ipotesi una forma di responsabilità oggettiva che darebbe adito a legittimi dubbi di costituzionalità, il maggiore rigore riscontrabile in tali norme trova, almeno in parte, la sua giustificazione nei preminenti interessi che esse tendono a garantire (analogamente alla previsione dell'art. 248 c. 5 del D.Lgs. n. 267/2000 che contempla misure interdittive disposte dalla giurisdizione contabile a carico di amministratori locali che abbiano contribuito al dissesto finanziario degli Enti stessi) nonché in ossequio alla necessità di garantire una tutela rafforzata di quelle norme ritenute di particolare rilevanza per la trasparenza dell'azione amministrativa, nonché per la tutela della concorrenza e dell'economicità nella stipula dei contratti. Tale responsabilità sembra coincidere con il mero ricorso all'indebitamento per spese non di investimento, anche al di là di una eventuale "compensatio lucri cum damno"; così allo stesso modo il requisito dell'elemento psicologico non appare in alcun modo tipizzato se non attraverso la partecipazione con voto favorevole alla delibera che ha disposto l'indebitamento. La sanzione pecuniaria è poi quantificata direttamente dal legislatore entro un minimo e un massimo predeterminato, utilizzando il parametro dell'indennità di carica connesso allo status e alla funzione esercitata dai soggetti stessi e non già agli effetti diretti della loro condotta.

Dott. Antonello Floris

---

<sup>1</sup> Il debito fuori bilancio deve essere accuratamente 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.

<sup>2</sup> Nel precedente ordinamento degli EE.LL. era previsto che il riconoscimento di debiti fuori bilancio, effettuato all'atto dell'approvazione del Rendiconto della Gestione, potesse essere relativo solo ai debiti fuori bilancio concernenti le passività pregresse non contabilizzate; queste, infatti, non erano considerate, in sede di approvazione del Bilancio di Previsione, ma risultavano dall'ultimo Consuntivo approvato.

<sup>3</sup> 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";

<sup>4</sup> Le dimensioni e la portata del fenomeno erano tali in passato da generare dubbi in merito all'effettiva capacità del sistema di contabilità pubblica di tendere in modo naturale, intrinseco, verso quegli obiettivi di pareggio ed equilibrio di bilancio che costituiscono elemento centrale tipico e qualificante del particolare ordinamento contabile.

<sup>5</sup> Successivamente, vista anche l'entrata in vigore della legge di riforma delle autonomie locali, il legislatore ha ritenuto opportuno prorogare la disciplina transitoria dei debiti fuori bilancio contratti antecedentemente al 12 giugno 1990 (data di entrata in vigore della citata legge n. 142/1990) fino alla data del 15 luglio 1991. Ciò è avvenuto con l'art.12 *bis* del d.l. 12 gennaio 1991 n. 6 convertito in legge 15 marzo 1991 n. 80.

<sup>6</sup> Tale suddivisione è stata riconosciuta nella sua essenza del tutto sovrapponibile con il passato ordinamento dalla Corte costituzionale con sentenza 24/10/1995 n. 446, che in tal modo ha non espressamente riconosciuto la fondatezza e la logicità dell'istituto e delle sue conseguenze giuscontabili.

<sup>7</sup> Al riguardo va evidenziato che rispetto alla precedente disciplina contenuta nell'art.37, comma 1, lett. a) del D. Lgs. n.77/95, il D. Lgs. n. 267/2000, nel prevedere il riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio, al comma 1, lett.a) include le sole sentenze esecutive, senza far menzione di quelle passate in giudicato. La nuova dizione recepisce nella sostanza la modifica del c.p.c. intervenuta con l'art. 33 della legge 353/90, con la quale si stabiliva, nel nuovo testo dell'art. 282 c.p.c., che la sentenza di primo grado è provvisoriamente esecutiva tra le parti, con la conseguenza della possibilità per l'ente locale di procedere al riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio sin dalla emanazione della sentenza di primo grado, di per sé esecutiva, ancorché provvisoriamente.

<sup>8</sup> Con Circolare 14 novembre 1997 n.F.L. 28/1997 il Ministero dell'Interno ha dato la facoltà agli enti locali di riconoscere i debiti fuori bilancio nel limite dell'indebito arricchimento. La norma è di grande rilievo perché consente di sanare, permanentemente, i debiti fuori bilancio nei limiti dell'utilità e dell'arricchimento che l'ente ha conseguito, mentre il pagamento della restante parte del debito deve essere richiesta a chi ha ordinato o reso possibile la fornitura in quanto per tale parte il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore da un lato e l'amministratore, il funzionario ed il dipendente che hanno violato le disposizioni normative che regolano l'effettuazione delle spese dell'ente locale dall'altro.

<sup>9</sup> L'ordinanza della Corte costituzionale 6 luglio 2000, n. 266, ha stabilito la piena legittimità dell'art. 37 del DLgs n. 77/1995 (ora art. 194 Tuel), risolvendo positivamente il problema transitorio circa l'applicabilità retroattiva delle modifiche apportate dall'art. 5 del DLgs n. 342/1997, in relazione al caso previsto dalla lett. e). "...la nuova lettera e) dell'art. 37, comma 1, del D.Lgs. n. 77 del 1995, come sostituita dall'art. 5 del D.Lgs. n. 342 del 1997, ammette il riconoscimento "ex post" di debiti fuori bilancio per acquisizione di beni e servizi avvenuta in violazione degli obblighi di natura contabile previsti dall'art. 35 del D.Lgs. n. 77 del 1995 medesimo, il quale non fa che confermare sostanzialmente, aggravandoli, gli obblighi già previsti dall'art. 23 del D.L. n. 66 del 1989, confermando altresì, nel caso di violazione degli stessi, la disciplina secondo cui il rapporto obbligatorio intercorre solo con l'amministratore o il funzionario che ha consentito la fornitura (art. 35 cit., comma 4, corrispondente all'art. 23, comma 4, del D.L. n. 66 del 1989): sicché ammette il riconoscimento di debiti il cui fatto costitutivo può collocarsi in qualsiasi tempo successivo alla introduzione legislativa di detti obblighi..." Sicché, dalla pronuncia della Corte è sicuro che la norma in discorso si applica ai fatti costitutivi verificatisi a partire dall'entrata in vigore del D.Lvo 77/1995; sembra inoltre, ma ciò non appare del tutto chiaro, che essa sia applicabile anche ai fatti costitutivi verificatisi dopo l'entrata in vigore del D.L. 66/1989. Sul punto inoltre, la Corte dei conti, sezione I, con sentenza del 23 giugno 1998 numero 191/A ha deciso che "...l'articolo 5 d.lg. 15 settembre 1997 n. 342 trova applicazione anche in relazione ai debiti per acquisizione di beni e servizi "in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3" d.lg. 25 febbraio 1995 n.77, maturati anteriormente all'entrata in vigore di quest'ultima norma

<sup>10</sup> Al riguardo l'arricchimento non deve essere inteso unicamente come accrescimento patrimoniale potendo consistere anche in un risparmio di spesa (Cassazione Civile, Sezione I<sup>a</sup>, 12 luglio 1996, n. 6332).

<sup>11</sup> Vedasi LUIGI VIOLA Arricchimento senza causa e riconoscimento dei debiti fuori bilancio degli enti locali in 20.12.2004 Lex Italia.it

<sup>12</sup> Una parte della giurisprudenza limita, in caso di spesa obbligatoria per legge, il danno erariale al solo importo che supera l'arricchimento ricevuto dall'Ente; nelle altre ipotesi, il danno coincide con l'intera spesa effettuata (così Corte dei Conti, Sezione Sardegna, sentenza n. 99/1994). Vi è un secondo orientamento (che fa capo alla sentenza n. 508/1993 della Sezione Veneto) secondo cui le spese disposte irregolarmente possono essere pagate a sanatoria in base alla loro utilità ed in sintonia con le finalità istituzionali dell'Ente.

Vi è infine un terzo orientamento (Sezione Campania, sentenza n. 23/1996), secondo cui: "si esclude il danno erariale in caso di debiti fuori bilancio limitatamente al valore dell'opera o del servizio; il danno invece è relativo agli oneri aggiuntivi (quali svalutazione monetaria, interessi, spese di giustizia) sostenuti dall'Ente a causa dell'irregolare ordinazione".

<sup>13</sup> Utili indicatori per la quantificazione dell'arricchimento possono ricavarsi dalle disposizioni contenute nell'articolo 2041 del codice civile e dall'elaborazione giurisprudenziale in tema di ingiustificato arricchimento della pubblica amministrazione.

<sup>14</sup> In proposito è intervenuta anche la Circolare n.1251 del 27 maggio 2003 in Gazzetta Ufficiale n.127 del 04 giugno 2003 con la quale la Cassa Depositi e Prestiti ha fornito appositi chiarimenti in merito alla finanziabilità dei debiti fuori bilancio e particolari disposizioni in materia di disavanzi nei settori del trasporto pubblico e sanitario.

<sup>15</sup> In proposito è intervenuta anche la Circolare n.1251 del 27 maggio 2003 in Gazzetta Ufficiale n.127 del 04 giugno 2003 con la quale la Cassa Depositi e Prestiti ha fornito appositi chiarimenti in merito alla finanziabilità dei debiti fuori bilancio e particolari disposizioni in materia di disavanzi nei settori del trasporto pubblico e sanitario.

<sup>16</sup> Il divieto di indebitarsi per finanziare spese diverse da quelle di investimento deve essere accertato anche dal Revisore dei conti, quando esprime il proprio parere in ordine all'approvazione del bilancio di previsione e anche quando esprime il proprio parere in ordine alle variazioni di bilancio relative all'assunzione di mutui. Tale funzione di controllo è di estrema importanza e si rende necessaria per assicurare gli equilibri di bilancio e la legittimità degli atti.

<sup>17</sup> Delibera Corte dei conti n. 9/2003

<sup>18</sup> Vedasi marzo 2003 Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali RACCOMANDAZIONI DELL'OSSERVATORIO PER L'APPLICAZIONE DELLA LEGGE FINANZIARIA 2003.

<sup>19</sup> In proposito la sentenza n. 48/A del 12 maggio 97 della Sezione II della Corte che afferma "l'articolo 23 del D.L. n. 67/1989, convertito nella legge n. 144/1989, stabilisce la responsabilità personale diretta del funzionario verso il terzo contraente per gli impegni assunti al di fuori od in violazione del procedimento di rito; inoltre sussiste la responsabilità dei membri della Giunta comunale che con delibera procedono alla sanatoria e ratifica dell'obbligazione di pagamento del prezzo di una pubblicazione, ricadente in virtù dell'articolo 23 c. IV del D.L. n. 66/1989 (convertito nella legge n. 144/1989) sul funzionario che ha consentito la fornitura, attesa la mancata dimostrazione e motivazione in delibera del concreto interesse pubblico all'assunzione della spesa, peraltro non espressamente prevista dalla legge che la connota conseguenzialmente quale ipotesi di vieta liberalità".