



# LA LEGGE PER TUTTI

INFORMAZIONE E CONSULENZA LEGALE

## Riconoscimento debiti fuori bilancio e transazioni

Autore: Mariano Acquaviva | 08/11/2019



*Il Consiglio comunale può deliberare una transazione che sia anche formale riconoscimento del debito fuori bilancio?*

Capita a tutti di accumulare qualche debituccio: dalle persone più abbienti a quelle che vivono una modesta situazione economica, non c'è individuo che, almeno una volta nella vita, non si sia trovato con la preoccupazione di dover saldare un debito. Questa regola non sfugge nemmeno agli enti pubblici, cioè a quelle

persona giuridiche che fanno parte della pubblica amministrazione e che si occupano di gestire gli interessi della collettività. I debiti della pubblica amministrazione, quando fanno riferimento a spese impreviste, vengono definiti debiti fuori bilancio. Con questo articolo vorrei concentrarmi su un aspetto particolare di questo tema, e cioè sul **riconoscimento dei debiti fuori bilancio** e le loro **transazioni**.

Come ti spiegherò nei prossimi paragrafi, affinché l'ente pubblico si assuma la responsabilità del proprio debito occorre un apposito provvedimento che ne effettui il riconoscimento formale; in caso contrario, la responsabilità dell'obbligazione incomberà sulla persona fisica che l'ha causato. Per i debiti fuori bilancio l'ente pubblico può procedere anche a transazione, cioè a stipulare un accordo con il creditore. È ciò di cui vorrei parlarti con questo articolo. Se hai dieci minuti di tempo e l'argomento ti interessa, prosegui nella lettura: vedremo insieme come funziona il riconoscimento dei debiti fuori bilancio e le transazioni per farne fronte.

## Cosa sono i debiti fuori bilancio?

I [debiti fuori bilancio](#) di un ente pubblico sono quelli che prescindono da un **preventivo impegno di spesa**. Secondo la definizione del Ministero dell'interno **[1]**, i debiti fuori bilancio sono quelli contratti senza che l'ente ne avesse programmato una specifica **copertura finanziaria**.

In altre parole ancora, essi sono 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.

## Quali sono i debiti fuori bilancio?

I **debiti fuori bilancio** sono tutte le passività che la pubblica amministrazione non aveva messo in conto. Da quali eventi possono derivare debiti del genere?

Secondo la legge **[2]**, gli enti locali possono avere debiti fuori bilancio quando riguardano:

- **sentenze esecutive** (alle quali sono equiparati i **decreti ingiuntivi** non opposti o comunque divenuti definitivi);

- la necessità di coprire **debiti di altre istituzioni**, disavanzi di consorzi e di aziende speciali, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio;
- il bisogno di apportare capitale ad **aziende di servizio pubblico** costituite dall'ente locale (le classiche **società in house**, insomma);
- spese per **procedure di espropriazione d'urgenza** per la realizzazione di opere di pubblica utilità;
- acquisti di beni e servizi necessari per l'aumento dell'utilità e delle funzioni dell'ente, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente.

In buona sostanza, per la legge i debiti fuori bilancio devono comunque in qualche modo essere ricondotti alla gestione della cosa pubblica nell'interesse dei cittadini. In altre parole, i debiti fuori bilancio, pur essendo privi di **copertura finanziaria** preventiva, devono essere attribuibili a un'attività posta nell'**interesse pubblico**.

Pensa, ad esempio, ai costi derivanti da un'espropriazione d'urgenza per la realizzazione di opere di pubblica utilità, oppure dalla necessità di dover finanziare la società partecipata che si occupa della raccolta dei rifiuti urbani in un contesto emergenziale; ancora, sono tipici debiti fuori bilancio le spese straordinarie provocate da **calamità naturali**, come terremoti, frane e nubifragi.

I debiti fuori bilancio potrebbero derivare, però, anche dalla condotta imprudente di qualche dipendente comunale: pensa al responsabile dell'ufficio ragioneria e contabilità che non riporta correttamente l'importo di un'obbligazione assunta dall'ente pubblico.

La **natura del debito fuori bilancio** è fondamentale per comprendere la **procedura di riconoscimento**. Vediamo di cosa si tratta.

## **Il riconoscimento del debito fuori bilancio**

Affinché l'ente pubblico possa provvedere a **pagare il debito fuori bilancio**, occorre che quest'ultimo sia riconosciuto formalmente dalla pubblica amministrazione. Il **riconoscimento di un debito fuori bilancio** avviene con deliberazione del Consiglio Comunale; solo successivamente l'ente pubblico può provvedere al relativo pagamento. In altre parole, prima di poter pagare il proprio

debito la pubblica amministrazione deve riconoscerlo con provvedimento formale; solo dopo potrà onorare la propria posizione.

Più nel dettaglio, il consiglio comunale, alla fine dell'anno, è tenuto a riunirsi per approvare il documento di **rendiconto della gestione** e contestualmente, con apposita **delibera**, approvare o meno i debiti fuori bilancio. In caso di approvazione, individua fondi e risorse necessarie per procedere al pagamento.

Senza riconoscimento, dunque, il debito non è formalmente attribuibile all'ente e, pertanto, la pubblica amministrazione non provvederà al pagamento. Cosa succede in quest'ultimo caso? Se il **Consiglio comunale** decidesse di non riconoscere un debito fuori bilancio, il creditore non potrebbe rivalersi su alcuno?

## **Cosa succede se il debito fuori bilancio non viene riconosciuto?**

Il **riconoscimento del debito fuori bilancio** è essenziale affinché lo stesso venga pagato dal Comune; tuttavia, se l'ente dovesse decidere di non deliberare in tal senso perché il debito è imputabile alla negligenza o, comunque, alla **responsabilità esclusiva** di una singola persona, allora il creditore potrebbe rivalersi sul soggetto persona fisica che è stata causa del sorgere dell'obbligazione. Facciamo un esempio.

*Tizio, responsabile dell'ufficio tecnico del Comune, commette alcuni errori per cui il bilancio approvato dall'ente non prevede le coperture finanziarie necessarie per affrontare le spese realmente assunte nei confronti di società terze.*

Nel caso appena esposti è evidente che il Comune potrebbe considerare l'ipotesi di non riconoscere il debito fuori bilancio in quanto attribuibile alla colpa di una persona specifica, cioè di un funzionario, di un amministratore o di un impiegato che è responsabile dello stesso.

Se ciò dovesse accadere, il soggetto che vanta il credito potrebbe agire direttamente nei confronti di colui che ne è stato responsabile; solamente nel caso in cui il patrimonio di quest'ultimo dovesse essere insufficiente per soddisfare la sua pretesa, allora potrebbe essere tratto in giudizio anche il Comune, sempre che

l'ente abbia in qualche modo tratto un **vantaggio** dalla condotta del responsabile.

In buona sostanza, dunque, avviene ciò: se un **debito fuori bilancio non viene riconosciuto dal Comune**, il creditore potrà comunque agire per il recupero di ciò che gli spetta, ma soltanto nei riguardi del responsabile persona fisica; se questi, poi, non potrà far fronte all'obbligazione, allora il creditore potrà agire anche contro il Comune, il quale risponde in seconda battuta, ma soltanto se:

- il **patrimonio del debitore** non è sufficiente a garantire il pagamento;
- il servizio ha generato un **reale arricchimento per il Comune**, chiamato quindi a pagare entro la parte che ha generato arricchimento e utilità.

## La transazione del debito fuori bilancio

Abbiamo detto che un debito fuori bilancio è un'obbligazione imprevista, per la quale non v'era copertura finanziaria. L'ente può rimediare provvedendo al riconoscimento del debito e poi al pagamento. È, tuttavia, possibile che la pubblica amministrazione riesca a giungere a un **compromesso** col creditore: questi, pur di evitare di attendere i lunghi tempi di un'eventuale procedura di recupero coattivo, potrebbe stipulare una **transazione con l'ente debitore**.

Il problema che si pone con la transazione è il seguente: il Comune debitore può transigere con il **creditore senza il riconoscimento formale** del debito fuori bilancio, oppure la transazione può essere compiuta solamente dopo questa fase?

Si tratta di un problema di non poco conto: se, infatti, il Comune fosse ammesso a transigere solamente dopo il riconoscimento formale, significherebbe dover approvare, mediante delibera, un debito che poi, in sede di transazione, verrebbe ragionevolmente ridotto.

*Il Comune Alfa deve pagare a Tizio l'importo di diecimila euro stabilito dalla sentenza del giudice a titolo di risarcimento del danno derivante da una caduta causata dal cattivo stato del manto stradale. Viste le precarie condizioni economiche del Comune, Tizio accetta l'importo minore di ottomila euro.*

In un'ipotesi come quella appena esposta, il Comune può transigere sul debito fuori bilancio prima del suo riconoscimento? È possibile che la transazione sostituisca il riconoscimento stesso? La risposta proviene direttamente da un

**parere della Corte dei Conti [3]**, secondo cui la delibera con cui il Comune decide di transigere può **assorbire** e fare le veci della deliberazione necessaria al formale riconoscimento del debito.

In altre parole, secondo la Corte dei Conti, il Consiglio comunale, quando delibera in merito alla transazione di un debito fuori bilancio, in quella stessa sede **implicitamente riconosce il proprio debito**, per la somma pari a quella transatta.

## Quando la transazione può sostituire il riconoscimento del debito?

Affinché la delibera di transazione sostituisca quella di riconoscimento formale del debito fuori bilancio occorre che, in **sede consiliare**, siano state fatte le seguenti valutazioni in ordine:

- alla riconduzione al sistema ordinario e di bilancio degli oneri derivanti dal debito;
- al reperimento delle risorse necessarie per sostenere i predetti oneri;
- al permanere degli equilibri di bilancio.

Inoltre, nell'ottica dell'**assorbimento del provvedimento di riconoscimento di debito** nella deliberazione a transigere, la deliberazione con cui si transige deve essere trasmessa agli **organi di controllo** ed alla competente **Procura della Corte dei conti** al fine di permettere il dovuto accertamento, data l'assenza dell'apposito provvedimento di riconoscimento di debito.

## Debito fuori bilancio, transazione e riconoscimento

Dunque, riepilogando, è possibile che la formale **procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio** possa essere "assorbita" dalla **procedura di transazione**: in entrambi i casi, infatti, occorre la delibera del Consiglio comunale. Transigere su un debito significa di fatto riconoscerlo e, pertanto, impegnare le finanze pubbliche affinché esso vada saldato.

In alternativa, si potrebbe comunque procedere al previo **formale**

**riconoscimento del debito**, per poi transigere con il creditore: in un caso del genere, però, l'importo da pagare al creditore potrebbe risultare inferiore a quello riconosciuto, visto che la transazione ha proprio come obiettivo quello di “venirsi incontro” per trovare una soluzione amichevole.

Quest'ultima opzione comporterebbe la necessità di due **deliberazioni diverse**: la prima, di formale riconoscimento del debito; la seconda, invece, di transazione. Ecco perché è più ragionevole che il Consiglio comunale si riunisca una sola volta, emettendo un'unica **delibera di transazione** che, però, venga trasmessa agli organismi di controllo contabile proprio come avviene con la deliberazione di riconoscimento del debito fuori bilancio.

## **Note**

**[1]** Circ. n. 21 del 20/09/1993. **[2]** Art. 194 T.u.e.l. **[3]** Corte dei Conti, Sezione di controllo per l'Umbria del 12.9.2017. *Autore immagine: Pixabay.com*