

Debiti fuori bilancio e passività pregresse: le indicazioni della Corte dei conti

Scritto da Interdata Cuzzola | 18/12/2023

La Corte dei conti, sez. reg. di contr. Lombardia, nella delib. n. 290/2023/PAR, depositata lo scorso 12 novembre, è tornata sul *discrimen* tra le c.d. "passività pregresse" (riconducibili nell'art. 191 del TUEL) e i "debiti fuori bilancio" (disciplinati dall'art. 194 del TUEL).

Dopo aver ricordato che *"la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio è una disciplina eccezionale relativa a ipotesi tassative e di tendenziale stretta interpretazione"* (sez. reg. di contr. Sicilia; delib. n. 81/2022/PAR), i giudici milanesi hanno ricordato che i debiti fuori bilancio, dettagliatamente disciplinati dall'art. 194, comma 1, lett. a)-e) del TUEL, costituiscono obbligazioni giuridicamente valide dal punto di vista civilistico, anche se contratte in assenza della necessaria preventiva assunzione dell'impegno di spesa.

Il legislatore, onde evitare l'insorgenza di situazioni debitorie non assistite dai relativi impegni, ne ha previsto il riconoscimento limitatamente ad alcune fattispecie indicate nel suddetto art. 194, caratterizzate dalla mancanza di impegno all'interno del ciclo ordinario del bilancio; si tratta di debiti 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; 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"*.

Diverse sono le caratteristiche procedurali che inquadrano le cosiddette passività pregresse. Come affermato dalla medesima sezione nella delib. n. 175/2023/PAR, *"Le c.d. "passività pregresse" o arretrate, sono, invece, spese che, a differenze 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 rilevare 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 questi, 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)." (Lombardia/n. 175/2023/PAR)*

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna, a sua volta, ha ben evidenziato che *“Le passività pregresse derivano da impegni contabili assunti regolarmente ma che non risultano sufficienti a far fronte alla spesa in modo integrale, quando essa viene ad evidenza. Esse si verificano allorché, all’esito dell’assunzione del formale impegno, taluni fatti imprevedibili, talvolta (ma non necessariamente) legati alla natura della prestazione, sfuggono sia alla voluntas che all’auctoritas del soggetto che ha assunto l’obbligazione per conto dell’ente, incidendo, appunto, sulla misura del costo. I debiti fuori bilancio hanno, invece, la loro genesi in obbligazioni assunte in assenza di un regolare impegno di spesa e che, a determinate condizioni ed entro i precisi limiti di cui all’art.194 TUEL, possono essere oggetto di riconoscimento e successivo pagamento. L’esigenza del riconoscimento consiliare, peraltro, come è stato osservato da autorevole giurisprudenza di questa Corte, sorge per il fatto che dette obbligazioni devono essere ricondotte nell’alveo del bilancio di cui è dominus l’organo consiliare che, diversamente, sarebbe esautorato dal loro vaglio di legittimità ed utilità per l’ente locale (Sezione delle Autonomie, n. 27/SEZAUT/2019/QMIG del 21 novembre 2019).*

Per contro, le passività pregresse si riferiscono, come precisato, a spese comunque sorte nel rispetto delle regole contabili, presentando l’impegno originariamente assunto unicamente caratteristiche di incapienza [...]” (Sezione Sardegna n. 33/2021/PAR)

In materia di passività pregresse vanno, infine, utilmente richiamate:

- la deliberazione della sez. reg. di contr. Lombardia n. 82/2015/PAR per maggiori spese, rispetto a quelle impegnate, derivanti dall’utilizzo di utenze elettriche per gli edifici comunali;
- la già citata deliberazione della sez. reg. di contr. Sardegna n. 33/2021/PAR per i maggiori oneri fiscali in seguito dell’accertamento dell’Agenzia delle entrate, derivanti dalla controversa interpretazione della normativa in materia di aliquota IVA agevolata (cfr. anche Sezione regionale di controllo per la Sicilia, deliberazione n. 81/2022/PAR per la maggiorazione sulle indennità dei segretari comunali).