CAMERA DEI DEPUTATI N. 979

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

TERESIO DELFINO, LUCCHESE, TASSONE, VOLONTÈ

Norme per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio degli enti locali

Presentata il 16 maggio 1996

ONOREVOLI COLLEGHI ! — I debiti « fuori bilancio » denominati anche « residui passivi di fatto » risultano costituiti da quelle obbligazioni « irritualmente contratte » da parte della pubblica amministrazione, ossia assunte in contrasto con le regole giuridiche ed economiche che regolano l'attività gestionale degli enti locali.

Il fenomeno dei « residui passivi di fatto », largamente diffuso fra gli enti locali operanti nell'intero territorio nazionale, è stato ridimensionato dal decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144.

L'articolo 23, comma 3, del citato decreto-legge n. 66 del 1989 fissa il principio che l'effettuazione di qualsiasi spesa, da parte della pubblica amministrazione, è consentita esclusivamente se sussistono la deliberazione autorizzativa adottata dall'organo competente nelle forme previste dalla legge e divenuta o dichiarata esecutiva, nonché l'impegno contabile registrato dal ragioniere o dal segretario, ove non esiste il ragioniere, sul competente capitolo del bilancio di previsione, da comunicare ai terzi interessati.

L'articolo 24 del citato decreto-legge n. 66 del 1989 consente 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 n. 144 del 1989 (25 giugno 1989) con deliberazione da adottarsi da parte dei rispettivi consigli. Il comma 2 del citato articolo 24 fissa il principio che il riconoscimento del debito può avvenire

solo ove le forniture, opere o prestazioni siano state eseguite per l'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale, e deve essere, per ciascun debito, motivato nell'atto deliberativo. La deliberazione di riconoscimento da parte dei consigli comunali, provinciali o delle comunità montane avrebbe dovuto altresì indicare i mezzi di copertura finanziaria ed impegnare in bilancio i fondi necessari.

Da quanto in precedenza esposto si può rilevare che il primo provvedimento legislativo adottato dal Parlamento, che tende a sanare, con il riconoscimento da parte dei consigli comunali, provinciali e delle comunità montane, la legittimità dei « debiti fuori bilancio », riguarda tutte le « obbligazioni irritualmente contratte », purché le relative « forniture, opere o prestazioni » siano state eseguite per l'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale.

La relativa delibera avrebbe dovuto essere adottata dai rispettivi consigli entro il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge n. 144 del 1989.

Una proroga a tale termine risulta concessa dal legislatore nazionale alle amministrazioni locali con il decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38, il cui articolo 14-*ter* dispone che le amministrazioni provinciali, i comuni e le comunità montane che non hanno provveduto all'applicazione dell'articolo 24 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, possono adottare la relativa delibera di consiglio entro il termine perentorio del 30 settembre 1990, a pena di decadenza. Resta confermato il principio che il riconoscimento del debito può 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 concessa alle amministrazioni locali dall'articolo 12-*bis* del decreto-legge 12 gennaio 1991, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 80, che dispone che il termine perentorio ed a pena di decadenza, per l'adozione della deliberazione di riconoscimento di « debiti fuori bilancio », è fissato, in via definitiva, al 15 luglio 1991. Al riconoscimento provvede il consiglio comunale o provinciale, secondo le disposizioni contenute nell'articolo 24 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, per le opere, forniture di beni, di servizi, di prestazioni ordinate o per pendenze comunque costituite in epoca antecedente alla entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142. Tale norma ha consentito, pertanto, alle amministrazioni locali di poter adottare la delibera entro la data del 15 luglio 1991 limitatamente però al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio che scaturiscono da obbligazioni irritualmente contratte in data anteriore alla entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142.

Per le regioni a statuto speciale munite di potestà legislativa in materia di ordinamento amministrativo degli enti locali operanti nel territorio di competenza, la data entro la quale può procedersi al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio non può che riferirsi a quella di entrata in vigore della legge regionale di recepimento della legislazione nazionale. (Nell'ambito della regione Sicilia, la legge 8 giugno 1990, n. 142, è stata recepita con legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48, entrata in vigore il 1° gennaio 1992).

Si sono evidenziate le possibilità date dal legislatore nazionale alle amministrazioni locali di poter procedere al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio concedendo diversi rinvii e precisamente:

a) decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989 n. 144: possibilità di poter adottare l'atto deliberativo di riconoscimento entro il 25 giugno 1989;

b) decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 38: possibilità di poter adottare l'atto deliberativo di rico-

noscimento entro la data del 30 settembre 1990;

c) decreto-legge 12 gennaio 1991, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 80: possibilità di poter adottare l'atto deliberativo di riconoscimento entro la data del 15 luglio 1991 limitatamente alle obbligazioni irritualmente assunte in data anteriore alla entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142. (Per le regioni a statuto speciale con potestà legislativa in materia di ordinamento amministrativo locale, entro la data di entrata in vigore della legge regionale di recepimento della citata legge n. 142 del 1990).

In conseguenza di quanto in precedenza analizzato, a far data dalla entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, 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 possono proporre ai rispettivi consigli deliberazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio tranne nei casi di cui al comma 4 dell'articolo 12-*bis* del decreto-legge 12 gennaio 1991, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 marzo 1991, n. 80), 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 hanno concorso in alcuna fase interventi o decisioni di amministratori o dipendenti dell'ente. (Per la regione Sicilia la citata procedura si ritiene che trovi attuazione a partire dal 1° gennaio 1992, data di entrata in vigore della legge regionale 11 dicembre 1991, n. 48, che recepisce ed estende nel territorio siciliano la legge 8 giugno 1990, n. 142, con integrazioni e modificazioni).

Tale casistica è stata modificata dal decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77. Infatti, a decorrere dalla sua entrata in vigore, i « debiti fuori bilancio » riconoscibili risultano stabiliti dall'articolo 37, comma 1, e, precisamente, si tratta di « debiti fuori bilancio » 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, purché 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) ripiano delle perdite, 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.

Da quanto in precedenza esposto, a far data dalla entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, nonché dalla entrata in vigore delle leggi regionali che recepiscono la citata legge n. 142 del 1990, le amministrazioni locali non hanno potuto più procedere al riconoscimento della legittimità dei « debiti fuori bilancio » qualora si tratti di obbligazioni « irritualmente contratte » relative alla fornitura di beni, di servizi e prestazioni nonché alla esecuzione di opere pubbliche per l'espletamento di pubbliche funzioni o per attività di competenza dell'ente locale.

Anche per quanto riguarda le modalità di finanziamento della delibera di ricono-

scimento, ai sensi del citato articolo 37, dei « debiti fuori bilancio », il decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, consente di poter utilizzare l'avanzo di amministrazione (articolo 31, comma 2), le entrate dell'esercizio in corso e quelle relative ai due esercizi successivi, mediante un piano di rateizzazione concordato con i creditori, con divieto di poter utilizzare le entrate provenienti dall'assunzione di prestiti e quelle aventi specifica destinazione nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili (articolo 36, comma 3), e per ultimo, facendo ricorso alla contrazione di mutui (articolo 37, comma 3).

Quanto fin qui esposto tende soprattutto a focalizzare il principio secondo il quale il legislatore, al fine di eliminare la massa dei « residui passivi di fatto » derivante da impegni irritualmente assunti, che appesantivano i bilanci degli enti locali, introdusse la norma in base alla quale l'effettuazione di qualsiasi spesa è consentita esclusivamente se sussista la deliberazione autorizzativa nelle forme previste dalla legge (articolo 23 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144) consentendo però, con il successivo articolo 24, comma 1, del citato decreto-legge n. 66 del 1989, di poter riconoscere la legittimità di tutte le spese prive della delibera autorizzativa purché derivante da obbligazioni assunte per forniture, opere o prestazioni eseguite per l'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza degli enti locali. La relativa delibera, come già affermato, avrebbe dovuto essere adottata dai consigli interessati entro il 25 giugno 1989. Tale termine, come detto in precedenza, è stato prorogato al 30 settembre 1990 e successivamente al 15 luglio 1991.

Certamente le citate disposizioni legislative hanno consentito alle amministrazioni locali del Paese di poter regolarizzare i « debiti fuori bilancio » denominati « residui passivi di fatto », derivanti da obbligazioni « irritualmente contratte », ossia senza il rispetto delle regole giuridiche e contabili che sono proprie della gestione finanziaria degli enti locali.

Tale problema pertanto, oggi, non avrebbe dovuto formare oggetto di discussione se non fossero intervenute situazioni di « gestione anomala » collegate alle difficoltà « politico-amministrative-contabili » che hanno interessato la quasi totalità delle amministrazioni locali operanti nell'intero territorio nazionale a partire dall'esercizio 1990 e successivi.

Le richieste giudiziarie, che hanno dato origine al fenomeno meglio conosciuto con il termine di « tangentopoli » investendo la quasi totalità delle amministrazioni locali, in concreto ne hanno bloccato qualsiasi attività amministrativa, anche quella che avrebbe dovuto garantire la gestione « ordinaria » che gli enti locali sono chiamati a svolgere per il soddisfacimento dei bisogni primari della collettività amministrata.

La quasi totale paralisi politico-amministrativa degli organi istituzionali (sindaco-presidente della provincia-giunta e consiglio) nonché la necessità di dover garantire ai cittadini amministrati gli investimenti « urgenti ed indilazionabili » ritenuti necessari ed indispensabili per il soddisfacimento delle esigenze non procastinabili, hanno riproposto l'insorgere delle cosiddette obbligazioni « irritualmente contratte » ossia degli impegni che, per sopperire alle necessità « urgenti ed indilazionabili », sono stati assunti « senza il rispetto delle regole giuridiche ed economiche » che sono proprie della gestione degli enti locali (articolo 23 del citato decreto-legge n. 66 del 1989; articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni).

La carenza di attività da parte delle giunte comunali o provinciali, nonché dei rispettivi consigli, da un lato ha determinato la ricomparsa dei « debiti fuori bilancio » mentre dall'altro ha consentito l'accumularsi di ingenti « avanzi di gestione » che hanno successivamente determinato rilevanti « avanzi di amministrazione ». Non vi è dubbio che parte consistente di detti avanzi di amministrazione risulta costituita anche da quelle obbligazioni « irritualmente contratte » per far fronte alla

fornitura di beni, esecuzione di opere o prestazioni di servizi di competenza degli enti locali per l'espletamento di pubbliche funzioni e servizi, richiesti dalla collettività amministrata per il soddisfacimento di bisogni « urgenti ed indilazionabili ».

È incontestabile l'affermazione in base alla quale gli esercizi finanziari 1990-1991 e soprattutto 1992-1993 e parte del 1994 evidenziano la quasi totale inattività degli organi istituzionali preposti alla gestione politico-amministrativa degli enti locali del Paese.

Tale inattività ha, di fatto, riproposto il problema relativo ai debiti « fuori bilancio » costituiti da obbligazioni irritualmente contratte, non perché l'ente locale evidenziava deficienze di « disponibilità finanziarie » bensì per gravi carenze strutturali ed organizzative, per l'insorgere di errori materiali, per l'inerzia degli organi istituzionali che non hanno consentito che gli impegni venissero assunti nel rispetto dei princìpi e delle regole che sono alla base della gestione finanziaria degli enti locali.

Il ricostituirsi dei « debiti fuori bilancio » assume gravità rilevante soprattutto perché trattasi in prevalenza di obbligazioni che scaturiscono da forniture di beni, esecuzione di opere, prestazioni di servizi non rientranti fra le fattispecie previste dall'articolo 37 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, per cui non è possibile procedere al loro riconoscimento. Tale situazione ha spinto le nuove amministrazioni, da una parte giustamente, a non riconoscere la legittimità di detti « debiti fuori bilancio » mentre, dall'altra parte ingiustamente, ad utilizzare l'avanzo di amministrazione, accertato in sede di approvazione del conto consuntivo relativo all'esercizio 1994, per il finanziamento di investimenti o di maggiori spese correnti in sede di assestamenti del bilancio, ai sensi delle lettere *c)* e *d)* del comma 2 dell'articolo 31 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77.

In apertura della presente relazione e nel corpo della stessa, forse per eccessiva pignoleria, sono state evidenziate le proroghe concesse dal legislatore nazionale alle amministrazioni locali per l'adozione della delibera di riconoscimento della legittimità dei « debiti fuori bilancio » (dal 27 aprile 1989 al 15 luglio 1991). Occorre adesso che il Parlamento consenta alle amministrazioni comunali e provinciali, nonché alle comunità montane, di poter procedere al riconoscimento della legittimità dei « debiti fuori bilancio » derivanti da « obbligazioni irritualmente contratte » nel corso degli esercizi finanziari precedenti al 1994, purché la relativa delibera venga adottata dai rispettivi consigli entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge, alle seguenti condizioni:

a) che l'ammontare dei « debiti fuori bilancio », riferito a ciascuno degli esercizi finanziari di cui si intende riconoscere la legittimità, sia di un importo inferiore o pari all'ammontare dell'avanzo di gestione relativo all'esercizio finanziario di riferimento. Ciò giova a dimostrare che l'obbligazione è stata irritualmente assunta non per carenze di disponibilità finanziarie, bensì per inadempimento delle regole giuridiche e contabili che disciplinano la gestione degli enti locali (inattività politico-amministrativa degli organi istituzionali dell'ente locale);

b) che la fornitura del bene, l'esecuzione dell'opera, la prestazione del servizio o la pendenza comunque costituita nel corso degli esercizi in questione scaturiscano dall'espletamento di pubbliche funzioni o servizi istituzionalmente di competenza dell'ente locale;

c) che le prestazioni di cui al punto *b)* risultino realmente eseguite e ciò sia rilevabile da apposita attestazione scritta da parte del dirigente responsabile del servizio interessato;

d) che ci sia un'attestazione da parte del dirigente del servizio tecnico relativa alla congruità del prezzo praticato in fattura, ricevuta o parcella.

Consentire alle amministrazioni locali di poter procedere al riconoscimento della legittimità dei debiti « fuori bilancio » contratti nel corso degli esercizi finanziari anteriori al 1994, con i criteri ed alle

condizioni in precedenza enunciati significherebbe anche evitare l'insorgere di procedimenti giudiziari posti in essere dai creditori per il recupero coatto del credito vantato, e ciò con notevole aggravio di spese.

A ciò si aggiunga che la « resistenza » alla liquidazione di prestazioni comunque effettuate in buona fede, solitamente riferite a piccoli imprenditori, sta procurando danni gravissimi all'economia di aziende già provate dal progressivo calo della domanda interna di beni e servizi. Tale situazione di « sofferenza » ha colpito in maniera ancora più pesante le imprese che operano con le pubbliche amministrazioni.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Le amministrazioni comunali e provinciali, nonché le comunità montane che alla data del 31 dicembre 1994 presentano debiti fuori bilancio o residui passivi di fatto, possono procedere al loro riconoscimento con deliberazione da adottare da parte dei rispettivi consigli entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. La copertura finanziaria dei debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi del comma 1 è garantita utilizzando l'avanzo di amministrazione accertato in sede di conto consuntivo relativo all'esercizio 1994. Ove necessario, i consigli provinciali e comunali predispongono piani di impegno che utilizzino economie da realizzare in esercizi successivi.

ART. 2.

1. Sono riconosciuti legittimi i debiti fuori bilancio a condizione che:

a) i debiti fuori bilancio che si intendono riconoscere scaturiscano da forniture di beni, di servizi, esecuzioni di opere, prestazioni ordinate o pendenze comunque costituite durante gli esercizi finanziari antecedenti al 1994 e che siano state eseguite per l'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale;

b) il bene sia stato effettivamente fornito, che la prestazione sia stata realmente resa o che il lavoro sia stato effettivamente eseguito, e che ciò sia rilevabile da attestazioni rese dal responsabile del servizio interessato;

c) il prezzo richiesto sia da ritenere congruo attraverso attestazione da parte del responsabile del servizio tecnico;

d) l'esercizio finanziario nel corso del quale è stata effettuata la fornitura del bene o è stato eseguito il lavoro o resa la prestazione si sia chiuso con un avanzo di gestione di importo superiore o almeno pari all'ammontare dei debiti fuori bilancio che si intendono regolarizzare, liquidare e pagare.