Circolare CDP 27 maggio 2003, n. 1251

Disposizioni in merito alla finanziabilità dei debiti fuori bilancio e particolari disposizioni in materia di disavanzi nei settori del trasporto pubblico locale e sanitario.

Alle regioni

Alle province autonome di Trento e di Bolzano

Alle amministrazioni provinciali e comunali

Alle comunità montane, isolane e di arcipelago

Alle unioni di comuni

e, per conoscenza:

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Alla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome

Alla conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano

Alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali

All'Associazione nazionale comuni italiani (A.N.C.I.)

All'Unione province italiane (U.P.I.)

All'Unione nazionale comuni montani (U.N.C.E.M.)

PREMESSA: DISPOSIZIONI IN MERITO ALLA FINANZIABILITÀ DEI DEBITI FUORI BILANCIO

Con la presente circolare la Cassa Depositi e Prestiti intende fornire, anche sulla scia di numerose richieste da parte degli enti mutuatari e alla luce del dibattito conseguente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, alcuni chiarimenti circa i presupposti che rendono legittimo il ricorso ai mutui per la copertura di debiti fuori bilancio, nell'ambito dell'intero quadro normativo di riferimento che regola la materia, che per opportunità si riassume:

- art. 119 della Costituzione, così come modificato dall'art. 5 della legge n. 3/2001;
- art. 194 del decreto legislativo n. 267/2000 (TUEL);
- art. 41, comma 4, della legge n. 448/2001;
- art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

SOGGETTI.

L'ambito soggettivo di applicazione del principio costituzionale, dettato all'art. 119, coordinato con l'art. 2 TUEL determina che possono accedere a tale forma di indebitamento i comuni, le province, le comunità montane, isolane e di arcipelago e le unioni di comuni.

OGGETTO.

A norma dell'art. 194 TUEL sono riconoscibili i 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'art. 114 TUEL e 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'art. 191 TUEL, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza. L'8 novembre 2001 – data di entrata in vigore della legge di revisione costituzionale n. 3/2001 - costituisce il limite temporale oltre il quale non è più consentito agli enti in esame di finanziare spese diverse da quelle di investimento.

La disposizione contenuta nell'art. 41, comma 4 della legge n. 448/2001, ha stabilito, infatti, che il debito fuori bilancio, riferito a spese di parte corrente, sia finanziabile con il ricorso all'indebitamento solo se maturato anteriormente all'8 novembre 2001.

All'interno delle tipologie di debiti elencate all'art. 194 TUEL, costituiscono debiti fuori bilancio riferiti a **spese di investimento**, finanziabili con ricorso a mutuo a **prescindere dal limite temporale dell'8 novembre 2001**, quelli derivanti da:

sentenze passate in giudicato o esecutive, relative ad investimenti effettuati e non finanziati preventivamente (come ad esempio, un completamento di opere pubbliche, impianti e simili);

procedure espropriative di beni per opere di pubblica utilità, relativamente all'importo dell'investimento in beni acquisiti al patrimonio o al demanio, con esclusione di oneri risarcitori, interessi e spese;

finanziamento di investimenti effettuati da consorzi ed aziende speciali che siano acquisiti, pro quota, ad aumento del patrimonio dell'ente;

aumenti di capitale di società partecipate dall'ente locale, destinati al finanziamento di nuovi impianti ed opere di investimento.

Costituiscono, invece, debiti fuori bilancio riferiti a **spese di parte corrente**, finanziabili con ricorso a mutuo solo **se maturati anteriormente all'8 novembre 2001**, quelli derivanti da:

sentenze passate in giudicato o esecutive, relative ad obbligazioni di pagamento dipendenti da spese correnti;

copertura di disavanzi di gestione corrente di consorzi, aziende speciali e istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti dallo statuto;

ricapitalizzazione di società di capitali partecipate dall'ente locale, per far fronte a riduzioni di capitale determinate da perdite di gestione non coperte dai fondi di riserva;

acquisizione di beni e servizi utilizzati per la gestione corrente dell'ente, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'art. 191 TUEL.

Secondo l'interpretazione del termine "maturato", fornita dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali presso il Ministero dell'interno⁽¹⁾ *"il senso letterale della parola e il richiamo ai principi di diritto civile lasciano propendere verso un'interpretazione che individui tali debiti in quelle fattispecie in cui vi siano tutti gli elementi per procedere all'adempimento dell'obbligazione. Pertanto, si ritengono maturi quei debiti in relazione ai quali siano intervenuti tutti gli elementi che ne determinano la certezza, la liquidità e l'esigibilità"* ⁽²⁾ .

Ne consegue l'assoluta necessità che il Consiglio dell'ente locale riconosca con propria deliberazione, ai sensi dell'art. 194 TUEL, la legittimità dei debiti fuori bilancio, distinguendo quelli relativi a spese di investimento, finanziabili anche con ricorso a mutuo a prescindere dal limite temporale sopra richiamato,

⁽¹⁾ Raccomandazione approvata nella seduta del 6 marzo 2003.

⁽²⁾ Con l'espressione "certo, liquido ed esigibile" il diritto comune intende riferirsi a un diritto che sia immediatamente realizzabile e avente un oggetto chiaramente determinato, le cui precise caratteristiche debbono risultare dal titolo. Nel caso delle sentenze tali requisiti si intendono soddisfatti con il deposito delle medesime.

da quelli relativi a spese correnti, finanziabili con ricorso a mutuo solo se maturati anteriormente all'8 novembre 2001, ovvero con risorse proprie, se maturati successivamente a tale data.

Al riguardo, si fa presente che in virtù del principio della sufficienza delle risorse finanziarie, il Consiglio dell'ente, con la delibera con la quale verifica il permanere degli equilibri di bilancio ed adotta i provvedimenti per mantenerli, stanziando, altresì, le somme necessarie per il pagamento dei debiti fuori bilancio, utilizzando prioritariamente le entrate e l'avanzo di amministrazione accertato (art. 193 TUEL) e secondariamente - dopo aver verificato l'impossibilità di finanziare con tali fonti i debiti, di cui è stata riconosciuta la legittimità - facendo ricorso all'indebitamento.

In generale, la Cassa Depositi e Prestiti provvederà ad approfondire, nei casi dubbi, con opportuna attività istruttoria ed acquisizione di documentazione, la natura delle spese da finanziare. Poiché la legittimità delle operazioni di indebitamento dipende dalla natura di investimento della spesa finanziata, ne discende che lo scopo del prestito costituisce un requisito essenziale nelle delibere di assunzione di mutui. Ne è confermata la disposizione contenuta nell'art. 30, comma 15 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, che stabilisce che l'inosservanza di tale requisito determina la nullità degli atti relativi all'operazione di indebitamento.

PROCEDURA

Si conferma, in generale, la procedura di finanziamento vigente e stabilita nella Circolare n. 1227/1998, al punto 27.1, con l'eccezione della dichiarazione necessaria per l'adesione di massima, che gli enti devono rendere in modo più articolato.

In particolare, l'ente deve ora esplicitamente attestare che:

a) con delibera consiliare n. ... del ... , adottata ai sensi degli articoli 193 e 194, comma 1, lettera ... del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, divenuta esecutiva a tutti gli effetti di legge, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per un importo di € ...;

b) i debiti riconosciuti per i quali è richiesto il finanziamento sono relativi:

a) a spese di investimento;

a) a spese di parte corrente e sono maturati in modo certo, liquido ed esigibile anteriormente all'8 novembre 2001;

c) nella medesima delibera è stata dettagliatamente motivata l'impossibilità di utilizzare altre risorse.

DEVOLUZIONI.

Si conferma la devolvibilità di mutui concessi in base a norma ordinaria per il finanziamento di debiti fuori bilancio, ovviamente nel rispetto dei presupposti di legittimità innanzi descritti.

Pertanto, unitamente ai consueti documenti per la devoluzione dovrà essere acquisita la dichiarazione così come descritta nel precedente punto (Procedura).

Altrettanto, potranno essere accolte eventuali richieste di devoluzione di mutui concessi per debiti fuori bilancio per il finanziamento di altri investimenti.

PARTICOLARI DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DISAVANZI NEI SETTORI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E SANITARIO.

Specifiche deroghe sono state previste dal legislatore rispetto ai disavanzi relativi ai settori del trasporto pubblico locale e sanitario.

In particolare, l'art. 27 della legge n. 448/2001 ha riconosciuto alle regioni e agli enti locali la possibilità di assumere mutui per il ripiano dei disavanzi d'esercizio delle aziende di trasporto pubblico locale. Il limite temporale dell'8 novembre 2001 opera anche in questo ambito, in quanto tale facoltà può

essere esercitata solo rispetto ai deficit derivanti da bilanci di aziende di trasporto pubblico locale, redatti e approvati in riferimento agli esercizi 2000 e precedenti.

Analoga possibilità spetta ai medesimi enti territoriali per il finanziamento degli oneri derivanti dai contratti di servizio (di cui all'art. 19 del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, e successive modificazioni) stipulati entro il 31 ottobre 2001. In questo caso il limite temporale si considera comunque rispettato, anche se gli oneri contrattuali derivanti si producono successivamente all'8 novembre 2001.

Per quanto riguarda la spesa sanitaria, si rammenta che l'art. 4, comma 4 del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, consente alle regioni di contrarre mutui, con oneri a proprio carico, per la copertura della quota dei disavanzi di propria pertinenza relativi all'anno 2000.

Roma, 27 maggio 2003

Il direttore generale: TURICCHI