

REPUBBLICA ITALIANA
la
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 30 giugno 2017 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	Presidente
Consigliere	Stefania Petrucci	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	Relatore
Referendario	Michela Muti	

ha assunto la seguente deliberazione

sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di San Marco in Lamis (FG) trasmessa con prot. n. 007140 del 29 maggio 2017 ed assunta al protocollo della segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia il 31 maggio 2017 n. 2676-31/05/2017-SC-PUG-T75-A;

Vista l'ordinanza n. 81/2017 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 30 giugno 2017;

udito il relatore, Referendario Carmelina Addresso.

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di San Marco in Lamis chiede alla Sezione un parere sulla disciplina del riaccertamento dei residui in caso di dissesto dell'ente.

In particolare, il Sindaco espone che:

- 1) a seguito della dichiarazione di dissesto finanziario del Comune, intervenuta in data 20/07/2015, l'Organo Straordinario di Liquidazione ha proposto, previa valutazione di tutti i debiti censiti in base alle richieste pervenute, l'adozione della modalità semplificata di liquidazione ai sensi dell'art 258 Tuel, a cui l'ente ha aderito con deliberazione di Giunta comunale;
- 2) la procedura semplificata prevede la formulazione ai creditori di una proposta transattiva, il cui importo varia dal 40% al 60% del credito vantato, con obbligo per l'OSL di accantonare il 50% dei debiti per i quali non è stata accettata la transazione da parte del creditore;
- 3) la circolare n. 21 del 20/09/1993 del Ministero dell'Interno dispone che la *"gestione dei residui è sottratta alla competenza degli Organi Istituzionali dell'Ente, che dovranno limitarsi a gestire, conformemente alle disposizioni del Decreto Ministeriale 19/03/1990 un'ipotesi in termini di competenza pura"*. Tale impostazione sembrerebbe imporre la radiazione di tutti i residui attivi e passivi al 31/12/2014 e potrebbe determinare la creazione di debiti fuori bilancio in caso di mancata adesione del creditore alla proposta transattiva dell'OSL, atteso che, dopo la redazione del piano di estinzione (art 258 Tuel), la competenza alla liquidazione del debito non transatto passa alla gestione ordinaria dell'Ente.

Alla luce delle sopra esposte premesse, il rappresentante legale dell'ente chiede se sia corretto cancellare tutti i residui al 31/12/2014 e procedere ad accantonamenti sui bilanci futuri in modo da dare copertura finanziaria ai debiti emergenti dalle mancate adesioni oppure se sia necessario procedere alla cancellazione solo a seguito di comunicazione del creditore di accettazione della proposta transattiva.

Considerato in

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ammissibilità, sia soggettiva che oggettiva, della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica. Da ultimo, l'art 10 bis d.l. 24/06/2016 n. 113 conv. dalla l. 7/08/2016 n. 160, fermo restando i requisiti soggettivi di ammissibilità sopra richiamati, ha introdotto un nuovo periodo nel testo del citato art 7, comma 8, prevedendo che le richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

In relazione al profilo di ammissibilità soggettiva, la Sezione osserva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di San Marco in Lamis, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, si rammenta che la Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "*contabilità pubblica*".

Il Collegio evidenzia che le Sezioni Riunite in sede di Controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "*contabilità pubblica*" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che *il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.*

Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati, non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità, e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.

Alla luce delle coordinate interpretative sopra richiamate, il quesito formulato dal Sindaco del Comune di San Marco in Lamis è ammissibile sul piano oggettivo, in quanto volto alla corretta interpretazione della disciplina dettata dal legislatore in tema di riaccertamento dei residui nel caso particolare di avvio della procedura di dissesto.

L'analisi del quesito, tuttavia, non può che essere condotta su un piano generale ed astratto, essendo rimessa all'ente qualunque decisione sotto il profilo della concreta attuazione ed applicazione della legge.

Passando all'esame del merito, l'ente chiede se si debba procedere alla cancellazione dei residui attivi e passivi al 31/12/2014 in conseguenza del dissesto dell'ente con nomina dell'Organo Straordinario di Liquidazione ed adozione della modalità semplificata di liquidazione dei debiti prevista dall'art.258 Tuel.

In tema di dissesto dell'ente locale, la normativa che si è succeduta nel tempo (d.l. 2 marzo 1989, n. 66 convertito in legge 24 aprile 1989, n. 144; d.l. 18 gennaio 1993, n. 8 convertito in legge 19 marzo 1993, n. 68; d.p.r. 24 agosto 1993, n. 378; d lgs 25 febbraio 1995, n. 77; d lgs 11 giugno 1996, n. 336; d lgs 15 settembre 1997, n. 342; d lgs 23 ottobre 1998, n. 410; d.p.r. 13 settembre 1999, n. 420; d.p.r. 18 agosto 2000, n. 273, artt. 244-272 d lgs 267/2000), ha delineato una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente. All'ente locale spetta la gestione corrente attraverso la predisposizione del bilancio stabilmente riequilibrato sottoposto all'approvazione del Ministero dell'Interno su parere della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali (artt. 259-261 Tuel), mentre all'Organo Straordinario di Liquidazione (OSL) compete la ricognizione ed il ripiano della massa debitoria pregressa attraverso la predisposizione di un piano di rilevazione e di un piano di estinzione della massa passiva (artt. 254 e 256 Tuel). Questa Corte ha già avuto modo di osservare come *"la dichiarazione di dissesto produce, fondamentalemente, l'effetto di separare la gestione ordinaria, di competenza degli organi ordinari dell'ente, ed in special modo del Consiglio Comunale, cui compete il compito di riequilibrare il bilancio con una serie di manovre correttive, dalla gestione straordinaria di competenza dell'organo di liquidazione, cui spetta la tacitazione delle pretese creditorie e la risoluzione di eventuali pendenze pregresse."* (Sezione controllo Sicilia, delibera n. n.176/2016/QMIG).

In particolare, l'intervento dell'OSL, disciplinato agli artt. 252 - 258 Tuel, è circoscritto entro precisi confini sia sul piano temporale che su quello oggettivo dei compiti ad esso affidati.

Sotto il primo profilo, le competenze del suddetto organo risultano riferite a fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, mentre, sotto il secondo profilo, i compiti del medesimo si concretizzano nella rilevazione della massa passiva, nell'acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento, anche mediante alienazione dei beni patrimoniali, e nella liquidazione e pagamento dei debiti (art 252 Tuel).

Alla sopra richiamata logica della separazione tra gestione passata e quella corrente si ispira anche la circolare del Ministero dell'Interno n. 21 del 20/09/1993 (*"Problemi applicativi del risanamento degli*

enti locali territoriali in stato di dissesto ai sensi dell'art. 21 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 marzo 1993, n. 68 e del regolamento concernente le modalità applicative del risanamento degli enti locali territoriali in stato di dissesto finanziario, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 24 agosto 1993, n. 378"), richiamata dal Comune istante, la quale ha sancito che "Il principio fondamentale introdotto nella normativa sul dissesto dall'articolo 21 del decreto-legge n. 8 del 1993, e' quello di una netta separazione di competenze tra gli organi istituzionali dell'ente e l'organo speciale della liquidazione. Rientrano nella competenza esclusiva dell'organo straordinario della liquidazione la gestione di tutti i debiti fuori bilancio e di tutti i residui attivi e passivi alla data del 31 dicembre precedente l'anno dell'ipotesi di bilancio, compresi quelli aventi vincolo di destinazione".

La creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto da quelli dell'ente locale, continua a rappresentare, quindi, l'asse portante dell'intera disciplina del dissesto- ora contenuta nel titolo VIII, capi II, III, IV del Tuel- nonostante le modifiche intervenute nel tempo su taluni aspetti della procedura (tra queste, si segnala la sottrazione alla gestione dell'OSL dei residui relativi ai fondi a gestione vincolata di cui all'art 255 comma 10 Tuel, su cui sono intervenute sia la deroga per i comuni e le province in stato di dissesto finanziario prevista dall'art 2 bis d.l. 24 giugno 2016 n. 113 -modificato dall'art 36 comma 2 d.l. 24/04/2017, n. 50, convertito con legge 96/2017- sia la delibera della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2017/QMIG).

Compito dell'OSL rimane, infatti quello di "procedere alla liquidazione e pagamento della massa passiva, nei termini e con le modalità indicate dall'art. 256, avendo a disposizione un tempo massimo di 24 mesi dall'insediamento" (cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 3/SEZAUT/2017/QMIG, cit.).

L'OSL può proporre all'ente la modalità semplificata di accertamento e liquidazione dei debiti prevista dall'art 258 Tuel (su cui si richiamano i principi espressi da questa Sezione con delibera n.16/PAR/2007).

Ai sensi della predetta disposizione, l'OSL effettua una delibazione sommaria della fondatezza del credito vantato ed offre una definizione transattiva della pretesa ai creditori, prevedendo il pagamento di una somma variabile tra il 40 ed il 60 per cento del debito originario, in relazione all'anzianità dello stesso, con rinuncia ad ogni altra pretesa e con liquidazione obbligatoria entro 30 giorni dalla conoscenza dell'accettazione. A seguito della modifica disposta con l'art 15, comma 1, d.l. 24 giugno 2016 n. 113 conv. dalla l. 7 agosto 2016 n. 160 la procedura in esame può interessare anche i crediti erariali (analogamente a quando previsto, sul piano privatistico, nel caso di concordato con transazione fiscale).

La procedura prevede, quindi, una ristrutturazione del debito con notevole abbattimento dell'importo (oscillante tra il 40 ed il 60% di quanto originariamente dovuto) controbilanciata dalla sommarietà della delibazione della fondatezza dello stesso (a fronte della più accurata istruttoria prevista dall'art 254) e dalla rapidità del pagamento (entro 30 giorni dall'accettazione). Non sono soggetti a decurtazione i crediti relativi a retribuzione per lavoro subordinato che sono liquidati per intero .Per i crediti che non hanno aderito alla procedura, l'OSL accantona l'importo del 50 per cento degli stessi, somma elevata al 100% per i crediti assistiti da privilegio (art 258 comma 4).

La disciplina sopra richiamata nel delineare i compiti dell'OSL e quelli dell'ente locale non introduce alcuna deroga all'art 228 comma 3 Tuel, sancendo che i residui rientranti nella gestione dell'OSL debbano essere cancellati dal bilancio comunale, ma si limita a chiarire che, per i residui inclusi nel piano di rilevazione o nella procedura semplificata di cui all'art 258, compete all'organo del dissesto l'estinzione mediante pagamento: la previsione, in altri termini, afferisce alla gestione e non alla contabilizzazione del debito dell'ente.

Per i suddetti debiti, fino all'estinzione mediante intervenuto pagamento, continuano a permanere le ragioni che ne hanno determinato l'iscrizione in bilancio.

Ai sensi del combinando disposto degli artt. 228 comma 3 Tuel ed art 3, comma 4, d.lgs 118/2011, infatti, possono essere conservati tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate.

PQM

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere di questa Sezione.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di San Marco in Lamis.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 30 giugno 2017.

Il Relatore

F.to Carmelina Adesso

Il Presidente

F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 30 giugno 2017

Il Direttore della Segreteria

F.to Marialuce Sciannameo